



10 de mayo de 2019
Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO)

INFORME DE INVESTIGACIÓN DE CUMPLIMIENTO

Planta Hidroeléctrica Reventazón (Proyecto CFI # 31383)

Costa Rica

Reclamos 01 y 02

Investigación de la CAO sobre el desempeño ambiental y social de la CFI relacionado con su inversión en la planta hidroeléctrica Reventazón, Costa Rica

Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO)
Mecanismo Independiente de Responsabilidad/Rendición de Cuentas y de Recurso para la Corporación
Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI),
Miembros del Grupo Banco Mundial

Visión general del proceso de cumplimiento de la CAO

La misión de la CAO es servir como un mecanismo de responsabilidad/rendición de cuentas y de recurso independiente, justo, confiable y eficaz, y mejorar el desempeño ambiental y social de la CFI y el OMGI.

La Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CAO) es un cargo independiente que informa directamente al Presidente del Grupo Banco Mundial. El mandato de la CAO es atender los reclamos que presentan las comunidades afectadas por los proyectos de desarrollo emprendidos por la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), las dos ramas del Grupo Banco Mundial que financian al sector privado.

El enfoque de la CAO a su mandato de cumplimiento se establece en sus Directrices Operacionales (marzo 2013).

Cuando la CAO recibe un reclamo admisible, en primer término realiza una evaluación para decidir cómo se procederá. Si se activa la función de cumplimiento de la CAO, la CAO realiza una evaluación de la participación de la CFI/OMGI en el proyecto y determina si se amerita una investigación. La función de cumplimiento de la CAO también puede ser activada por el presidente del Grupo Banco Mundial, el vicepresidente de la CAO o la alta gerencia del CFI/MIGA.

Las investigaciones de cumplimiento de la CAO se centran en la CFI/OMGI y la manera en que la respectiva institución aseguró el desempeño ambiental y social de los proyectos. El objetivo de una investigación de cumplimiento de la CAO es garantizar el cumplimiento de las políticas, normas, directrices, procedimientos y condiciones para la participación de la CFI/OMGI y, mejorar el desempeño ambiental y social de la institución.

En el contexto de una investigación de cumplimiento de la CAO, la cuestión es si:

- los resultados ambientales y sociales reales de un proyecto son congruentes con o contrarios al efecto deseado de las disposiciones políticas de la CFI o del OMGI;
- la falla de la CFI o del OMGI para abordar las cuestiones ambientales y sociales como parte de la evaluación inicial o supervisión generó resultados contrarios al efecto deseado de las disposiciones políticas.

En muchos casos, la evaluación del desempeño de un proyecto y la ejecución de medidas para cumplir los requisitos pertinentes entraña examinar las acciones del cliente de la CFI y verificar los resultados sobre el terreno.

La CAO no tiene facultades con respecto a los procesos judiciales. No es un tribunal de apelación ni un mecanismo para exigir el cumplimiento de las normas jurídicas, y tampoco reemplaza a los tribunales internacionales ni a los sistemas judiciales de los países anfitriones.

Tras finalizar la investigación de cumplimiento, la CFI o el OMGI dispone de 20 días hábiles para elaborar una respuesta pública. Posteriormente, el informe de la investigación, junto con la respuesta de la CFI o del OMGI, se envía al presidente del Grupo Banco Mundial para su autorización, y luego se publica en el sitio web de la CAO (www.cao-ombudsman.org).

En los casos en que se establece que la CFI o el OMGI no ha cumplido sus obligaciones, la CAO mantiene abierta la investigación y realiza un seguimiento de la situación hasta tener la certeza de que las medidas adoptadas por la CFI o el OMGI están subsanando el incumplimiento. Luego, la CAO cierra la investigación de cumplimiento.

Para más información sobre la CAO, visite www.cao-ombudsman.org

Contenido

SIGLAS	4
Resumen ejecutivo	5
1. Antecedentes	7
1.1. El Proyecto.....	7
1.2 Reclamos y evaluación de la CAO	7
1.3 Consideraciones ambientales y sociales.....	7
2. Revisión ambiental y social de la CFI y supervisión del proyecto	13
2.1 Revisión ambiental y social previa a la inversión de la CFI relacionada con la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia	13
2.2 Aprobación y supervisión previa al desembolso	16
2.3 Supervisión de la CFI posterior al desembolso	18
3. Análisis y hallazgos de la CAO	26
3.1 Política de la CFI y normas de desempeño aplicables	26
3.2 Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia (1/4): Proceso de negociación y expropiación	28
3.3 Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia (2/4): Precios de la tierra	30
3.4 Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia (3/4): Extensión de la toma de tierras	33
3.5 Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia (4/4): Datos de referencia	34
3.6 Consulta y divulgación de información	35
3.7 Mecanismo de reclamaciones	37
4. Conclusión y observaciones	38
Anexo: Resumen de los hallazgos de la CAO	40

SIGLAS

Sigla	Definición
CAO	Oficina del Ombudsman y Asesor en Materia de Observancia (CFI y MIGA)
AyS	Ambiental y Social
EHS	Guías de Medioambiente, Salud y Seguridad
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
BEI	Banco Europeo de Inversiones
PAAS	Plan de Acción Ambiental y Social
EIAS	Evaluación de Impacto Ambiental y Social
SGAS	Sistema de Gestión Ambiental y Social
REAS	Resumen de la Evaluación Ambiental y Social
PRAS	Procedimientos de Revisión Ambiental y Social
MR	Mecanismo de Reclamaciones
MIRC	Mecanismo Independiente de Rendición de Cuentas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IESMC	Consultor Ambiental y Social Independiente
CFI	Corporación Financiera Internacional
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
PO	Políticas Operativas del BID
PHR	Proyecto Hidroeléctrico Reventazón
PRCV	Plan de Restitución de Condiciones de Vida
ND	Normas de Desempeño (CFI)
AFR	Auditoría de Finalización de Reasentamiento
MPR	Marco de Políticas de Reasentamiento
SBBD	Sub-Corredor Biológico Barbilla-Destierro
SII	Resumen de la Información Relativa a Inversiones

Resumen ejecutivo

Este informe de investigación de cumplimiento responde a dos reclamos sobre los impactos ambientales y sociales del Proyecto Hidroeléctrico Reventazón en Costa Rica, desarrollado por Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), un cliente de la CFI.

El proyecto comprende la construcción y operación de una represa y una planta hidroeléctrica de 305.5 MW en el río Reventazón, ubicado 8 kilómetros al suroeste de la ciudad de Siquirres. El diseño del proyecto incluye la construcción de una represa de 130 metros de altura, un embalse de 6.9 km², un túnel de desvío de 700 metros de longitud e instalaciones de generación hidroeléctrica. Además, la construcción del proyecto requirió aproximadamente 20 km de nuevas vías de acceso interno, una línea de transmisión de 1.8 km de largo, sitios para la eliminación de desperdicios y extracción de materiales de construcción, y un campamento de construcción. La construcción del proyecto comenzó en 2009 y el proyecto ha estado en operación desde 2016. Se esperaba que el costo total del proyecto fuera del orden de US\$1.4 mil millones. La inversión de la CFI consiste en un préstamo A por US\$100 millones que se aprobó en noviembre de 2012. El financiamiento de la deuda restante para el proyecto fue proporcionado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un grupo de inversionistas institucionales internacionales.

En septiembre y diciembre de 2016, la CAO recibió dos reclamos separados de los propietarios de tierras vecinas al proyecto, que fueron parcialmente expropiadas por la empresa para el proyecto. Los reclamos se relacionan con el proceso de adquisición de tierras realizado por la empresa, el valor que se pagó durante la expropiación, así como los impactos ambientales, que incluyen un mayor riesgo de deslizamientos de tierra en el área y emisiones de GEI debido que la vegetación no se eliminó antes de llenar el embalse. Los reclamos también alegan que el proyecto no ha cumplido los requisitos de divulgación, consulta y gestión de reclamos de la CFI, y el segundo reclamo planteó inquietudes adicionales sobre la pérdida de acceso a las fuentes de agua en la parte de las tierras expropiadas a los reclamantes.

Si bien los reclamos plantearon inquietudes relacionadas con una amplia gama de impactos ambientales y sociales, el informe de evaluación de cumplimiento de la CAO de octubre de 2017 concluyó que esta investigación únicamente consideraría: (a) la revisión y supervisión de la CFI del enfoque del proyecto en la adquisición de tierras, en particular en relación con los propietarios clasificados como no vulnerables y (b) temas relacionados con la consulta, divulgación de información y manejo de los reclamos.

Los propietarios "no vulnerables" representaron el 69% (43 de 62) de los hogares afectados por el proceso de adquisición de tierras para el proyecto. La CAO determinó que la adquisición de tierras de estas familias era una posible fuente de impacto significativo y requirió que el cliente aplicara la Norma de Desempeño 5 relativa a la Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario (ND5).

La investigación de la CAO reconoce que la CFI solicitó a su cliente, durante la etapa de revisión previa a la inversión, que detuviera las adquisiciones de tierras hasta que se desarrollara un Marco de Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario (MPRI) que cumpla los requisitos de la ND5. La decisión de la CFI de exigir un Plan de Restauración de Condiciones de Vida (PRCV) completo como una condición para el desembolso era congruente con los requisitos del Marco de Sostenibilidad.

Sin embargo, durante su revisión previa a la inversión, la CFI no identificó problemas potenciales de cumplimiento asociados con la adquisición de tierras de los propietarios no vulnerables. Estos incluían el enfoque de la empresa con respecto a estos propietarios de tierras, que favorecía el uso de procedimientos de expropiación legal en lugar de acuerdos negociados. Además, la CFI no se aseguró de que el requisito de la ND5 relativo a una indemnización por el costo total de reposición mencionado en el MPR estuviera respaldado por una metodología adecuada para su operatividad en el proyecto.

Los problemas de incumplimiento con la ND5 persistieron durante la supervisión del proyecto. La CFI era consciente de que la empresa dependía de la expropiación de la mayoría de los propietarios no vulnerables, pero no cuestionó este enfoque en el contexto de la preferencia de la ND5 por los acuerdos negociados. La CFI era consciente de que la empresa había aumentado el tamaño de su toma de tierras debido a preocupaciones geológicas, pero no procuró garantizar que esto se hiciera de manera que reflejara los requisitos de la ND5 de minimizar los impactos de la adquisición de tierras. La CFI también tuvo conocimiento de las preocupaciones respecto al enfoque de la empresa en cuanto a la valoración de las tierras, lo que conduce a una posible indemnización insuficiente, según informó el consultor independiente ambiental y social del proyecto (IESMC). Sin embargo, la CSI no se aseguró de que la metodología de valoración de la empresa fuera congruente con los requisitos de la ND5.

Una auditoría de finalización de reasentamiento (AFR) brindó una oportunidad final para que la CFI identificara y corrigiera cualquier incumplimiento con los requisitos de la ND5. La AFR, completada en abril de 2018, identificó preocupaciones con respecto a la adquisición de tierras de los propietarios no vulnerables. En particular, la AFR observó una falta de datos de referencia en relación con los propietarios no vulnerables, una falta de apoyo para restablecer los medios de subsistencia de estos hogares y la posibilidad de una indemnización insuficiente. La CFI argumentó que no había suficiente información para que la AFR llegara a conclusiones sobre incumplimiento. En este contexto, la CFI informó a la CAO que supervisaría los resultados de los casos judiciales restantes y consideraría qué acciones podrían ser necesarias en una fecha posterior. Al momento de redactar este informe, la CFI estaba revisando la información que proporcionó la empresa, con el fin de determinar si quince familias afectadas estaban mal clasificadas como no vulnerables.

En base a la evidencia disponible, incluidos los resultados de los casos de expropiación impugnados, los hallazgos del IESMC y los resultados de la AFR, la CAO determinó que la CFI carecía de garantías de que todos los propietarios de tierras desplazados habían sido indemnizados por la pérdida de bienes al costo total de reposición y se les había proporcionado otra asistencia para ayudarlos a mejorar o al menos restaurar sus medios de subsistencia como lo requiere la ND5. De acuerdo con la Norma de Desempeño 5, se requiere una revisión a nivel de hogar con respecto a la indemnización pagada y los impactos en los medios de subsistencia del programa de reasentamiento de la empresa en los hogares no vulnerables. En caso de que no se cumpla la indemnización por el costo total de reposición, se esperaría que la CFI colabore con el cliente para garantizar la indemnización y el apoyo complementario que sea necesario para cumplir los requisitos de la ND5.

Una causa subyacente del incumplimiento identificado en este informe fue el enfoque de CFI en los impactos de reasentamiento del proyecto en los hogares vulnerables, a costa de garantizar el cumplimiento en relación con el grupo de hogares (en este caso más grande) considerados no vulnerables. Dado este problema y los riesgos ambientales más amplios asociados con el proyecto, CFI no proporcionó una revisión o supervisión adecuada de los impactos del reasentamiento del proyecto en los hogares considerados no vulnerables. El Marco de Sostenibilidad de CFI proporciona un enfoque basado en el riesgo para los impactos ambientales y sociales con un enfoque en aquellos que son pobres o vulnerables. Sin embargo, esto no significa que los hogares considerados no vulnerables quedan fuera del marco. Los objetivos de la ND5 y el requisito de compensación al costo total de reposición se aplican por igual a los hogares vulnerables y no vulnerables.

A la luz de los hallazgos de este informe, la CAO mantendrá abierta esta investigación para su monitoreo y emitirá un informe de monitoreo a más tardar un año después de la publicación de esta investigación. La CAO supervisará la situación hasta que las medidas tomadas por la CFI garanticen a la CAO que se abordaron los hallazgos de incumplimiento.

1. Antecedentes

1.2. 1.1 El Proyecto

1.1.1 La inversión

El Proyecto Hidroeléctrico Reventazón (“Reventazón HPP” o “el proyecto”) comprende la construcción y operación de una represa y una planta hidroeléctrica de 305.5 MW en el río Reventazón, ubicado 8 kilómetros al suroeste de la ciudad de Siquirres. El diseño del proyecto incluye la construcción de una represa de 130 metros de altura, un embalse de 6.9 km², un túnel de desvío de 700 metros de longitud e instalaciones de generación hidroeléctrica. Además, la construcción del proyecto requirió aproximadamente 20 km de nuevas vías de acceso interno, una línea de transmisión de 1.8 km de largo, sitios para la eliminación de desperdicios y extracción de materiales de construcción, y un campamento de construcción.¹ La construcción del proyecto comenzó en 2009 y el proyecto ha estado en operación desde 2016.

La planta hidroeléctrica Reventazón es el tercer proyecto hidroeléctrico del Instituto Costarricense de Electricidad (“ICE” o “la empresa”) en el río Reventazón. ICE es una empresa estatal autónoma dedicada a la prestación de servicios de energía y telecomunicaciones en Costa Rica.² Se esperaba que el costo total del proyecto fuera del orden de US\$1.4 mil millones. Según se reveló, la inversión de la CFI consiste en un préstamo A por US\$100 millones que fue aprobado por el Directorio de la CFI en noviembre de 2012.³ El financiamiento de la deuda restante para el proyecto fue otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un grupo de inversionistas institucionales internacionales, incluida una asignación de €61 millones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

1.2 Consideraciones ambientales y sociales

La CFI otorgó al proyecto una categoría A debido a los posibles impactos significativos e irreversibles en el Corredor Biológico Mesoamericano, que se considera un hábitat crítico para la integridad ecológica del río Reventazón y del sistema hidrobiológico y ecológicamente sensible Reventazón-Parismina-Tortuguero aguas abajo.^{4,5}

Como parte de la diligencia debida, los prestamistas consideraron que los temas de biodiversidad representan un gran desafío para este proyecto. Como se señaló en la documentación del proyecto de la CFI, el proyecto está ubicado dentro del Corredor Biológico Volcánico Central Talamanca (CBVC-T), una de las zonas más importantes para la conectividad ecológica en Mesoamérica. En el CBVC-T se encuentra el sub-corredor biológico Barbilla Destierro-Camino del Jaguar (SBBD), un corredor importante para el movimiento y flujo genético del jaguar y sus presas entre las áreas protegidas y las poblaciones de Norte y Sur América. La diligencia debida de la CFI concluyó que (a) el área del corredor terrestre (CBVC-T y SBBD) califica como hábitat crítico, según el criterio 5 en el párrafo 16 de la ND6;⁶ y (b) el medio ambiente acuático califica como hábitat natural, conforme al párrafo 13 de la ND6.^{7,8}

¹ CFI, Resumen de la Información Relativa a Inversiones, PH Reventazón, junio 2012 - <https://goo.gl/dNbKZd>

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

⁴ Según la Política de Sostenibilidad de 2012 de CFI, un proyecto tiene una categoría A cuando implica actividades empresariales con posibles riesgos y/o impactos ambientales o sociales adversos de carácter significativo que son diversos, irreversibles o sin precedentes”. (párrafo 40)

⁵ CFI, Resumen de la Revisión Ambiental y Social, PH Reventazón, junio 2012 - <https://goo.gl/g4W5AP>

⁶ El criterio 5 de la ND6 en el párrafo 16, señala que las “áreas asociadas con procesos evolucionarios clave” califican como hábitat crítico.

⁷ ND6, párrafo 13: “Los hábitats naturales son áreas compuestas en su mayoría por un conjunto viable de especies vegetales y animales autóctonas, y/o donde la actividad humana no ha producido ninguna modificación sustancial de las funciones ecológicas primarias ni de la composición de las especies del área”.

⁸ CFI, Resumen de la Revisión Ambiental y Social, PH Reventazón, junio 2012 - <https://goo.gl/g4W5AP>

Por consiguiente, los prestamistas requerían que el cliente desarrollara un Plan de Acción de Biodiversidad, que contendría acciones para garantizar, con el tiempo, una ganancia neta positiva en el hábitat crítico en relación con los procesos evolutivos clave (criterio 5 de la ND6), así como el diseño y la implementación de una compensación acuática para garantizar que no hay ninguna pérdida neta de biodiversidad en el hábitat natural. El seguimiento posterior de la implementación del Plan de Acción de Biodiversidad por parte del cliente ha sido un foco importante de la supervisión del proyecto por parte de los prestamistas.

El proyecto también implica un programa grande de adquisición de tierras y reasentamiento, que requiere la adquisición de 136 propiedades, que cubren aproximadamente 2.000 hectáreas de tierra. Las tierras adquiridas incluyeron una zona de amortiguamiento que se consideró necesaria para la ejecución del Plan de Acción de Biodiversidad en relación con el corredor terrestre y la mejor gestión de los riesgos geológicos del embalse.

1.3 Reclamos y evaluación de la CAO

1.2.1 Reclamo Reventazón-01

En septiembre de 2016, la CAO recibió un reclamo ("reclamo Reventazón-01") que fue presentado por una familia y dos socios comerciales que son propietarios de tierras aledañas al proyecto (denominados "los reclamantes Reventazón-01" en este informe). Los reclamantes forman un grupo de propietarios de las seis fincas distintas que constituían la Finca Lagunas Lancaster ubicada cerca del proyecto. Las tierras que pertenecen a la Finca Lagunas Lancaster fueron parcialmente expropiadas para que formen parte de la futura zona de amortiguamiento del proyecto. En 1994, el gobierno de Costa Rica declaró dos humedales, que cubren alrededor de cinco hectáreas de la Finca Lagunas Lancaster. El siguiente mapa muestra la ubicación de las Lagunas Lancaster y la huella del proyecto.

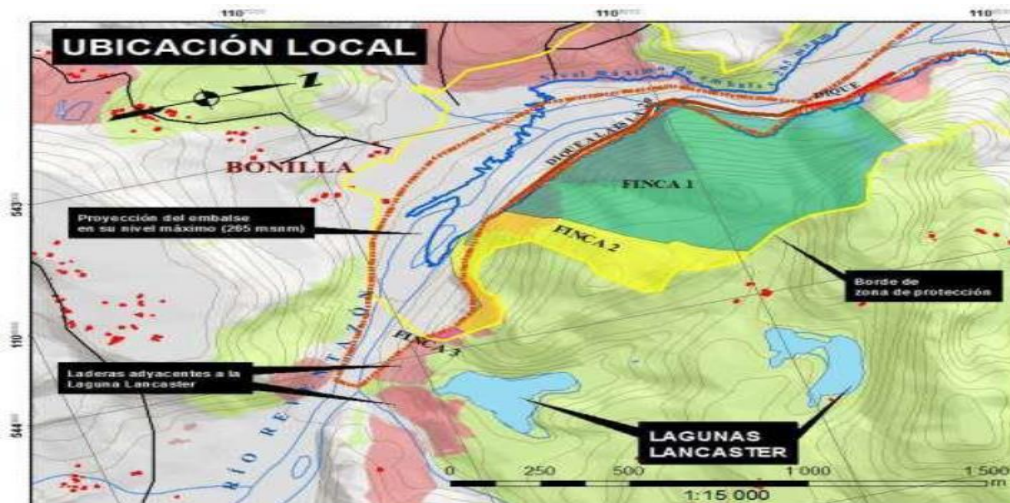


Gráfico 1 – Límite de la concesión PHR (línea roja), el nivel máximo de operación del embalse (línea azul) y la ubicación de las pendientes en riesgo debido a deslizamientos de tierra (parches rojos) (Fuente: Fichtner 2016).

Las inquietudes de los reclamantes se pueden resumir como sigue:

- **Proceso de adquisición de tierras y expropiación:** Los reclamantes alegan que la empresa no estaba dispuesta a participar en las negociaciones relativas al precio de las tierras, lo cual condujo a un proceso de expropiación. Alegan que la empresa no consideró los valores reales del mercado en el proceso de adquisición de tierras, y que no se tomó en consideración el valor biológico y medioambiental de sus tierras, la infraestructura (caminos y sistemas de riego), así como el acceso restringido al resto de sus propiedades.

- **Impactos en la biodiversidad:** Los reclamantes afirman que su propiedad, como hábitat para especies en peligro de extinción, como ruta para especies migratorias en el sub-corredor biológico Barbilla-Destierro y como la única unidad biológica en la crítica "cola" del embalse, serían negativamente afectadas por el proyecto. También alegan que una vez que la empresa expropió sus propiedades, procedió a cercarlas, lo cual impide o limita los movimientos de las especies migratorias. Alegan que esa acción frustra la finalidad de la expropiación de sus tierras de crear una zona de amortiguamiento ambiental y restablecer las rutas migratorias de las especies en tránsito.
- **Riesgos de deslizamientos de tierra:** Los reclamantes afirman que los riesgos de deslizamientos de tierra en sus propiedades han aumentado en los últimos años, debido a las presuntas excavaciones ilegales realizadas por el cliente, con posibles impactos en las Lagunas Lancaster.
- **Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI):** Los reclamantes expresan preocupación por los impactos provocados por las emisiones de gases de efecto invernadero desde el embalse del proyecto. Alegan que la empresa no cumplió su compromiso en la evaluación de impacto ambiental y social (EIAS) del proyecto de eliminar la vegetación en el área a ser inundada.

Los reclamantes fundamentaron sus inquietudes en la investigación que realizó, a petición de ellos, un Doctor en Ciencias Naturales del Departamento de Biología de la Universidad de Costa Rica, con la colaboración de geólogos, ecologistas, economistas ambientales y otros profesionales.

1.2.2. Reclamo Reventazón-02

En diciembre de 2016, la CAO recibió un segundo reclamo relacionado con el proyecto ("el reclamo Reventazón-02") por parte de una familia que posee tierras en la vecindad del proyecto que fueron expropiadas parcialmente por la empresa (denominados "los reclamantes Reventazón-02" en el presente informe). Las inquietudes planteadas en el reclamo son muy similares a las inquietudes mencionadas en el reclamo Reventazón-01. Estas inquietudes se relacionan con el proceso de adquisición de tierras, en particular, el valor pagado durante la expropiación, así como los impactos ambientales, incluido el creciente riesgo de deslizamientos de tierra en la zona y las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI) debido que no se eliminó la vegetación antes de llenar el embalse. Los reclamantes también plantean inquietudes respecto a la pérdida de acceso a las fuentes de agua en las tierras que no fueron expropiadas.

Según el informe de evaluación de la CAO de junio de 2017,⁹ el principal reclamo de los reclamantes es que cuando sus tierras fueron parcialmente expropiadas, se les impidió acceder a los manantiales de agua que anteriormente formaban parte de sus tierras, y en los que dependían para la crianza de ganado y producción lechera a pequeña escala. Según los reclamantes, ellos habían instalado un sistema para bombear agua y regar sus tierras, y este sistema fue afectado por la expropiación, dejándolos sin acceso al agua y disminuyendo las oportunidades de medios de subsistencia.

1.2.3. Perspectiva de la empresa

Como se indicó en los informes de evaluación de la CAO,¹⁰ el ICE informó que habían realizado estudios que refutan todas las cuestiones planteadas por los reclamantes y ofreció las opiniones de las autoridades competentes a nivel nacional que rechazan todos los argumentos presentados en los reclamos.

Según el ICE, el 90 por ciento de los propietarios de tierras aceptó el precio que les ofreció la empresa y el 10 por ciento lo rechazó. Al momento de los informes de evaluación de la CAO, los tribunales nacionales estaban en el proceso de fallar en la mayoría de estos casos. La empresa señaló que llevó a cabo un análisis individual de cada familia afectada para comprender mejor su nivel de vulnerabilidad y que, como resultado de este análisis, se determinó que los reclamantes no eran vulnerables, dado

⁹ Informe de Evaluación de la CAO, Reventazón-02, junio 2017 - <https://goo.gl/Q1NrYR>

¹⁰ Informe de Evaluación de la CAO, Reventazón-01, marzo 2017 (<https://goo.gl/Ji4zvS>) y Reventazón-02, junio 2017 (<https://goo.gl/Q1NrYR>)

que no utilizan las tierras para fines productivos o las utilizan de vez en cuando, pero no dependen económicamente de ellas.

Desde la perspectiva de la empresa, el proyecto ha cumplido todos los requisitos y compromisos contractuales de diligencia debida en materia ambiental y social, incluido el cumplimiento de las normas ambientales y sociales de los prestamistas. El ICE indicó que el proyecto ha recibido reconocimiento internacional por su proceso de diligencia debida. En su opinión, algunos ejemplos de los esfuerzos que se realizaron incluyen la contratación de los servicios de un grupo de consultores y expertos para que ayuden durante la fase de construcción y brinden asesoría en relación a los impactos en la biodiversidad, (b) supervisores de construcción y medioambiente y (c) un ingeniero independiente.

1.2.4. Reclamos a otros bancos de desarrollo

La CAO señala que reclamos similares fueron enviados por los reclamantes Reventazón-02 al MICI y MR-BEI, los mecanismos independientes de rendición de cuentas ("MIRC") del BID y BEI, respectivamente. En respuesta al primer reclamo, el MICI concluyó que una investigación de cumplimiento era necesaria con relación a las cuestiones planteadas por los reclamantes, excluyendo aquellas relacionadas con la adquisición de tierras, dado que se encontraban en proceso de revisión judicial en los tribunales nacionales.¹¹ Sin embargo, el Directorio Ejecutivo del BID determinó que no se debía llevar a cabo ninguna investigación de cumplimiento. Con esta decisión, el proceso del MICI relacionado con el reclamo Reventazon-01 terminó y el caso fue cerrado. En respuesta al reclamo ante el BEI, el MR-BEI concluyó que los alegatos de los reclamantes relacionados con la evaluación de los riesgos de daños ambientales requerían una evaluación técnica en el contexto de una investigación de cumplimiento.¹² La investigación de cumplimiento del MR-BEI se encuentra en curso.

Los reclamantes Reventazón-02 también enviaron un reclamo al MICI. Como resultado de varios diálogos facilitados por el MICI, en abril de 2018 la empresa, los reclamantes y el BID acordaron proporcionar una solución integral que permita restaurar el acceso al agua para los comederos de animales y riego en las propiedades de los reclamantes.¹³ En agosto de 2018, las partes acordaron un plan de trabajo que operacionaliza los compromisos firmados en abril. El plan de trabajo detalla las condiciones generales y otros aspectos técnicos de las obras de construcción destinadas a restaurar el acceso al agua, y contiene un calendario estimado de las actividades que deben realizar las partes.¹⁴ Al momento de redactar este informe, el MICI y los reclamantes informaron a la CAO que la construcción de la infraestructura acordada como parte del plan de trabajo se encontraba en curso, pero aún no se había completado.

1.2.5. Evaluación de Cumplimiento de la CAO

Las evaluaciones de la CAO de ambos reclamos concluyeron con la decisión de la empresa de referir los reclamos a la función de cumplimiento de la CAO para una evaluación del desempeño de la CFI en la revisión y supervisión ambiental y social del proyecto.

En su informe de evaluación de cumplimiento de octubre de 2017,¹⁵ la CAO identificó una serie de preguntas de cumplimiento relacionadas con la idoneidad de la aplicación de la Norma de Desempeño 5 (ND5) de la CFI, que fueron consideradas relevantes para las cuestiones planteadas por los reclamantes y el proceso de adquisición de tierras para el el proyecto en general. La CAO identificó preguntas en cuanto a si los costos totales de reposición y los requisitos de la ND5 para restaurar los

¹¹ MICI, Recomendación para Revisión de Cumplimiento y Términos de Referencia, MICI-BID-CR-2016-110, febrero 2017 – <https://goo.gl/BNKrKB>

¹² MC-BEI, CA CCFL Hidroeléctrica Reventazón – <https://goo.gl/jYEhfA>

¹³ MICI, Caso MICI-BID-CR-2017-0125, Programa de Desarrollo del Sector Energético 2012-2016 (Proyecto Hidroeléctrico Reventazón) - <https://goo.gl/34VGHr>

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ CAO, Informe de Evaluación de Cumplimiento, Reventazon-01 y 02, octubre 2017 – <https://goo.gl/4zGUi3>

medios de subsistencia se aplicaron correctamente al proyecto. La evaluación de la CAO observó que el pago de una indemnización por el costo total de reposición y el compromiso de restaurar los medios de subsistencia son requisitos importantes de la ND5, que si no se implementan de manera adecuada generan preocupaciones sustanciales respecto a los resultados ambientales y sociales. Tras señalar que tanto las cuestiones planteadas por los reclamantes y la posibilidad de los impactos adversos en los hogares cuyas tierras fueron adquiridas de manera más general, la CAO determinó que se requería una investigación de cumplimiento en relación a los aspectos de los reclamos relacionados con la adquisición de tierras.

Si bien reconoce la importancia de los temas relacionados con la biodiversidad, los deslizamientos de tierra y las emisiones de gas de efecto invernadero que se plantearon en los reclamos, la evaluación de cumplimiento de la CAO señaló que no eran las áreas principales de los presuntos efectos adversos en los reclamantes. La CAO reconoció las medidas adoptadas por la CFI en la evaluación y durante la supervisión para garantizar que el proyecto cumple sus requisitos ambientales y sociales relacionados con estos temas. La CAO también señaló que estas cuestiones serían objeto de una revisión independiente como parte de la investigación de cumplimiento del proyecto por parte del MR-BEI. La evaluación de la CAO indicó que si los hallazgos del MR-BEI relacionados con los impactos ambientales del proyecto no se abordan en la supervisión en curso, la CAO podría plantear estos problemas a la CFI más adelante. En estas circunstancias, la CAO determinó que estos problemas no serían cubiertos como parte de la investigación de cumplimiento de la CAO.

1.3. Proceso de investigación de la CAO

1.3.1. Alcance de la investigación de la CAO

El alcance de esta investigación se define en los Términos de Referencia (TdR) emitidos por la CAO en noviembre de 2017.¹⁶

Según se describe en los Términos de Referencia, esta investigación de cumplimiento considera si la revisión y supervisión del proyecto por parte de la CFI proporcionó seguridad de que:

1. El enfoque del proyecto a la adquisición de tierras fue congruente con los requisitos de la ND5 de una indemnización por el costo total de reposición y otros beneficios para las personas desplazadas; y
2. Los terratenientes afectados tenían acceso a un mecanismo de recurso diseñado para resolver de manera imparcial las disputas relacionadas con el reasentamiento, según lo previsto en la ND5.

Como en todos los casos, el alcance de la investigación incluye el desarrollo de una comprensión de las causas inmediatas y subyacentes de cualquier incumplimiento identificado por la CAO.

Al considerar el desempeño ambiental y social de la CFI en relación a esta inversión, la CAO ha sido consciente de que no debe esperar un desempeño a un nivel que requiera el beneficio de la retrospectiva. Más bien, la pregunta es si existe evidencia de que la CFI aplicó los requisitos relevantes, considerando las fuentes de información disponibles en ese momento.

El mandato de cumplimiento de la CAO se centra en el desempeño ambiental y social de la CFI. De acuerdo con las Directrices Operacionales de la CAO, este informe documenta los hallazgos de la investigación con respecto al cumplimiento de la CFI con los requisitos relevantes y los resultados

¹⁶ CAO, Términos de Referencia para la Investigación de Cumplimiento de la CFI, Reventazon-01 y 02, noviembre 2017 – <https://goo.gl/h8u7P1>

ambientales y/o sociales adversos, incluyendo el grado en que estos están relacionados de manera verificable con el proyecto.

1.3.2. Metodología

Desde noviembre de 2017 hasta marzo de 2018, el grupo de investigación de la CAO, incluido un experto independiente, revisó la documentación de la inversión que realizó la CFI y recopiló información a través de entrevistas con el personal de la CFI con conocimiento directo y responsabilidades en el proyecto, y a través de una visita de campo a Costa Rica en febrero de 2028.

El equipo de la CAO se reunió con:

- Los dos grupos de reclamantes;
- El equipo del proyecto de la CFI;
- El personal del consultor ambiental y social independiente; y
- La administración y el personal de la empresa en el emplazamiento de la planta hidroeléctrica Reventazón y en San José, Costa Rica.

Los materiales secundarios pertinentes fueron proporcionados por algunos de los entrevistados.

El experto independiente de la CAO se especializa en la gestión del desempeño social de la infraestructura y los proyectos extractivos en Latinoamérica. Tiene amplia experiencia en la aplicación de las Normas de Desempeño de la CFI, incluyendo el diseño, la ejecución y la revisión de los sistemas de gestión social, así como los procesos de reasentamiento y restauración de medios de subsistencia.

2. Revisión y supervisión ambiental y social del Proyecto por parte de la CFI

Esta investigación de cumplimiento se origina de dos reclamos que plantearon una amplia gama de problemas ambientales y sociales. Sin embargo, el alcance de la investigación se limita a, y sus resultados se centran en, las acciones de las CFI respecto al enfoque del proyecto para adquirir tierras de los propietarios de tierras clasificados como "no vulnerables", así como el enfoque del proyecto para restaurar los medios de subsistencia de estos propietarios de tierras. En relación con estos temas, la investigación también considera el enfoque del proyecto respecto a la divulgación y consulta relacionada con el proceso de adquisición de tierras y restauración de los medios de subsistencia, y su mecanismo de reclamaciones para los propietarios de tierras.

Esta sección describe la evaluación y supervisión de la CFI del proyecto en relación a estas cuestiones.

2.1. Revisión ambiental y social previa a la inversión de la CFI relacionada con la adquisición de tierras y la restauración de los medios de subsistencia

La evaluación del proyecto por parte de la CFI se inició a principios de 2012.¹⁷ A lo largo del proceso de revisión ambiental y social, la CFI trabajó en colaboración con el BID, con el fin de acordar con la empresa las acciones que se requerían para cumplir las políticas y normas de la CFI y del BID.

En marzo de 2012, según las orientaciones de la Política de Acceso a la Información (PAI) de la CFI relativa a la divulgación anticipada para proyectos con posibles riesgos y/o impactos ambientales y

¹⁷ CFI, Divulgación Temprana, Fideicomiso Reventazón, marzo 2012 - <https://goo.gl/9xP2kT>

sociales adversos significativos,¹⁸ la CFI divulgó varias evaluaciones y planes de gestión que se habían completado como parte del proceso de la evaluación del impacto ambiental y social (ESIA).¹⁹ Estos documentos incluían la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) original del proyecto, elaborada por el cliente en 2008, y estudios ambientales complementarios elaborados por un consorcio de consultores internacionales en 2011 a solicitud de y con financiamiento del BID.²⁰

2.1.1 Identificación temprana de las brechas de cumplimiento respecto a la adquisición de tierras

Durante su evaluación del proyecto, la CFI y el BID elaboraron un proyecto del Plan de Acción Ambiental y Social (PAAS) que debía implementar el cliente, el cual incluye varias acciones que debía completar antes de que la CFI presentara el proyecto al Directorio de la CFI para su aprobación. La revisión ambiental y social temprana de los prestamistas identificó discrepancias en la ejecución del proceso inicial de adquisición de tierras del proyecto con respecto a la Norma de Desempeño 5 de la CFI sobre Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario (ND5) y la Política Operativa del BID sobre Reasentamiento Involuntario (PO-710). Para abordar estas brechas, los prestamistas solicitaron que el cliente detuviera las adquisiciones hasta que se elaborara un Marco de Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario (o Marco de Políticas de Reasentamiento (MPR) en forma y contenido aceptables para los prestamistas. Era una condición para la aprobación del Directorio Ejecutivo de la CFI. La empresa elaboró un MPR preliminar a principios de 2012 y fue divulgado por la CFI.²¹

El MPR confirma varias brechas entre las políticas y normas de la CFI y del BID, y el proceso que se había llevado a cabo de conformidad con la legislación nacional hasta que se detuvieron las adquisiciones. En particular, con respecto a cómo se determina la indemnización, el MPR señala algunas diferencias entre las normas nacionales e internacionales, ya que, según la ley nacional, los costos de transacción no están cubiertos y las valoraciones de la tierra se limitan a las tierras tomadas en lugar de los bienes, propiedades y medios de subsistencia afectados. El MPR también identifica la necesidad de una evaluación de vulnerabilidad de los propietarios de tierras afectados, en línea con los requisitos de la ND5. El MPR además recomienda que:

- Los reasentamientos negociados se deben utilizar en la medida de lo posible para adquirir las tierras necesarias;
- La asistencia para la restauración de los medios de subsistencia se limita a los hogares vulnerables, y la vulnerabilidad se define, en gran medida, en relación a la situación socioeconómica de las personas afectadas;
- Los paquetes de indemnización en efectivo deben cumplir con el valor de reposición de la pérdida de bienes y actividades económicas, así como los costos de transacción; y
- Los procedimientos de expropiación, a saber, la ley especial de expropiación para el ICE (Ley 6313), se utilizarán si no se puede llegar a un acuerdo; véase más adelante la información adicional sobre el proceso de expropiación del ICE.

¹⁸ Política de la CFI sobre el acceso a la información, párr. 36: "Para proyectos o inversiones con posibles riesgos y/o impactos ambientales o sociales significativamente adversos, la divulgación de la EIAS debe ocurrir temprano en el proceso de evaluación ambiental y social. Para estos proyectos, la CFI también procurará dar acceso a la EIAS preliminar elaborada por el cliente incluso antes de que la CFI haya completado, o en algunos casos siquiera haya comenzado, la revisión de su inversión".

¹⁹ CFI, Divulgación Temprana, Fideicomiso Reventazón, marzo 2012 – <https://goo.gl/9xP2kT>

²⁰ BID, Proyecto CR-T1074: Estudios Ambientales Complementarios del Proyecto Hidroeléctrico Reventazón – <https://goo.gl/Mk1HU8>

²¹ *Marco Estratégico de Restitución o Mejora de las Condiciones de Vida*, 2012 – Accesible en "Documentación del Cliente": <https://goo.gl/q4W5AP>

Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) (Ley 6313, 4 de enero de 1979)²²

La propiedad que el ICE declare de utilidad pública está sujeta a expropiación de conformidad con la Ley de Expropiaciones del ICE (Ley 6313). En esos casos, el ICE ordenará su avalúo con uno de los peritos de la entidad. Los peritos valorarán, independientemente, el terreno, sus cultivos, construcciones, inquilinatos, arrendamientos, derechos comerciales, yacimientos y cualesquiera otros bienes susceptibles de indemnización. Los avalúos tomarán en cuenta únicamente los daños reales y permanentes a la propiedad, no los daños futuros o esperados.

Una vez que se presente el valor del avalúo al propietario, el propietario deberá manifestar dentro de los ocho días siguientes si acepta la oferta. En ese momento, independientemente de la decisión del propietario, el título de propiedad se transfiere al expropiador, ICE (Art. 7). ICE deberá depositar el monto del avalúo administrativo dentro de los tres meses siguientes al inicio de la diligencias judiciales (Art. 12).

El plazo para la transmisión de la propiedad y el depósito del monto del avalúo difiere del requerido por la Ley General de Expropiación de Costa Rica, que no es específica para el ICE (Ley 7495).²³ Según la Ley 7495, una vez que se inicia el proceso judicial de expropiación, el monto del avalúo se debe depositar previo a la entrada en posesión del bien expropiado (Art. 28).

2.1.2 Divulgación del Resumen de la Revisión Ambiental y Social de la CFI

El Resumen de la CFI de la Revisión Ambiental y Social (REAS) del proyecto, divulgado en junio de 2012, proporciona información adicional sobre la revisión de la CFI sobre el cumplimiento del proyecto con la ND5.²⁴ Indica que desde 2009 y hasta mayo de 2012, el ICE había adquirido el 61% de la totalidad de las tierras que se requerían al momento del inicio de las principales obras civiles, la mejora de las vías de acceso y la construcción de las instalaciones del proyecto (campamentos, talleres mecánicos, etc.) a través de un proceso que estaba en línea con las prácticas y regulaciones costarricenses. Se esperaba que el proyecto requiriera la adquisición de aproximadamente 2.000 hectáreas de tierra pertenecientes a 56 propietarios. El REAS informó que 40 de los 56 terratenientes afectados eran empresas, inquilinos ausentes o instituciones gubernamentales que se esperaba que estuvieran sujetas a impactos marginales. Se observó que los 16 propietarios de tierra restantes presentaban niveles medios y altos de vulnerabilidad y dependían de las tierras afectadas para su subsistencia. En el momento de la evaluación de la CFI, el ICE había iniciado procesos de expropiación judicial en alrededor del 25% de las propiedades ya adquiridas debido a desacuerdos sobre su valoración.²⁵

El REAS señala las discrepancias antes mencionadas entre las prácticas de la empresa y los requisitos de la ND5 de la CFI. Indica que “como una condición de la inversión de la CFI, los objetivos, principios y paquetes de indemnización definidos [en el MPR] serían validados y negociados en una mayor medida mediante consultas con las familias y los trabajadores afectados y las acciones resultantes se documentarían en un Plan de Restitución de Condiciones de Vida (PRCV) limitado en el tiempo.²⁶ Además establece un requisito para que el PRCV “incluya disposiciones para el seguimiento continuo y una auditoría final de las actividades de reasentamiento que demuestren el cumplimiento de las normas y políticas de reasentamiento del BID y de la CFI o, si es necesario, identifique cualquier otra brecha y las medidas correctivas correspondientes”.²⁷ El requisito de una Auditoría de Finalización del Reasentamiento *ex post* se incluyó en el PAAS final, divulgado con el REAS.²⁸ La CFI informó a la CAO que el propósito del PRCV y su seguimiento, era definir las medidas de indemnización y restauración

²² Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del ICE – <https://goo.gl/M38ydf>

²³ Reforma integral de la Ley No. 7495, Ley de Expropiaciones No. 9286 – <https://goo.gl/N54gJX>

²⁴ CFI, Resumen de la Revisión Ambiental y Social, PH Reventazón, junio 2012 – <https://goo.gl/q4W5AP>

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ CFI, Resumen de la Información Relativa a Inversiones, PH Reventazón, junio 2012, - <https://goo.gl/dNbkZd>

de los medios de subsistencia, centradas únicamente en los propietarios de tierra que se consideraba que presentaban niveles de vulnerabilidad de medios a altos.

El REAS señala que el MPR incluye un análisis socioeconómico de las personas afectadas y criterios de vulnerabilidad social para el desplazamiento físico y/o económico, y define disposiciones para garantizar: (a) una indemnización de las tierras siempre que sea posible, (b) asistencia legal para garantizar la tenencia de la tierra, (c) restablecimiento del acceso a los servicios públicos, (d) asistencia social, económica y técnica para restaurar/mejorar las actividades productivas y las redes de apoyo social, (e) un compromiso con las personas afectadas y mecanismos de reclamación, y (f) seguimiento y acuerdos para una evaluación ex post. El REAS establece que la estrategia de reasentamiento de la empresa incluye valores de reposición e inclusión de todos los costos relacionados con el reasentamiento, así como asistencia integral para la reubicación física cuando sea necesario. También establece que el MPR proporciona los elementos para gestionar cualquier desplazamiento imprevisto que se derive de la adquisición adicional de las tierras requeridas.²⁹

2.2. Aprobación y supervisión previa al desembolso

2.2.1 Aprobación de la inversión por parte de CFI

En noviembre de 2012, la inversión propuesta se presentó al Directorio Ejecutivo de la CFI y se aprobó un préstamo A por US\$100 millones.^{30,31} El requisito para desarrollar un Plan de Restauración de Condiciones de Vida congruente con las normas del BID y de la CFI, que cubra todos los hogares afectados, no se incluyó en el PAAS que se divulgó.³² Sin embargo, se acordó como una condición para el desembolso en los acuerdos legales.

2.2.2 Desarrollo de un mecanismo de reclamaciones para el proyecto

Se desarrolló un Mecanismo de Reclamaciones a nivel del proyecto en enero de 2013. El marco del mecanismo clasifica a los reclamantes en dos grupos: (1) propietarios y trabajadores despedidos, y (2) miembros de la comunidad. El Mecanismo de Reclamaciones ofrece la posibilidad de incluir a los miembros de la comunidad en la formulación de decisiones y/o involucrar un tercero si los reclamantes no estaban de acuerdo con el proceso o la investigación inicial realizada por el ICE en respuesta a una reclamación. El Mecanismo de Reclamaciones prevé que, en caso de que no se llegue a un acuerdo después de que ambas partes hayan presentado su posición, y después de que se complete el proceso de investigación, el ICE tiene la obligación de informar a los reclamantes sobre la opción de involucrar a un tercero para que ayude a resolver su caso. Se puede recurrir a un tercero en los siguientes casos:

- El reclamante no confía en los datos y análisis presentados por la empresa;
- El reclamante no está de acuerdo con los procedimientos que realizó el ICE;
- El reclamante no está de acuerdo con el alcance y el proceso de participación pública conducido por el ICE.

Una vez que se alcance un acuerdo en respuesta a una reclamación, el Mecanismo de Reclamaciones tiene disposiciones para la participación de la comunidad en el seguimiento de la ejecución de las medidas acordadas.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ CFI, Resumen de la Información de Inversiones, PH Reventazón, junio 2012 - <https://goo.gl/dNbKZd>

³¹ El BID había aprobado anteriormente un primer préstamo de \$250 millones en el PH Reventazón en junio de 2012. Véase BID, Proyecto CR-L1049: Programa de Desarrollo del Sector Energético 2012-2016 (Proyecto Hidroeléctrico Reventazón) - <https://goo.gl/aw9orR>

³² CFI, Resumen de la Revisión Ambiental y Social, PH Reventazón, junio 2012 - <https://goo.gl/g4W5AP>

2.2.3 Nombramiento de un consultor independiente de monitoreo ambiental y social

En 2013, la empresa contrató un Consultor Independiente de Monitoreo Ambiental y Social (IESMC) a cargo de monitorear el desempeño ambiental y social del proyecto con los requisitos de los prestamistas e informar directamente a los prestamistas. El alcance del trabajo del IESMC incluyó: (a) evaluar el cumplimiento del proyecto con los requisitos ambientales y sociales del BID y de la CFI; (b) evaluar el estado de ejecución del PAAS; (c) identificar cualquier nuevo riesgo o impacto; y (d) proponer medidas correctivas para cualquier incumplimiento identificado.

Se esperaba que el IESMC completara las revisiones trimestrales sobre el desempeño del proyecto y coordinara cualquier recomendación con la empresa y los prestamistas.

El primer informe de monitoreo del IESMC, en octubre de 2013, señaló que se presentó un PRCV preliminar a los prestamistas en abril de 2013 y que estaba pendiente su aprobación final. El IESMC informó que los propietarios de tierras habían presentado 52 reclamos en los últimos ocho meses y que la mayoría estaban relacionados con la valoración de las propiedades. Recomendó que la empresa realizara la valoración de la propiedad con la participación de los propietarios, enumerando claramente cada planta productiva, tierras de pastoreo y bienes para garantizar el costo de reposición en la valoración. Además, el IESMC señaló que los informes de la empresa indican que es posible que se tengan que adquirir algunas tierras adicionales para gestionar los riesgos de deslizamientos de tierra en el área del embalse.

Los contratos de préstamo ejecutados en diciembre de 2013 marcaron el compromiso de la CFI con la financiación del proyecto. Los contratos de préstamo confirmaron que el proyecto debía implementarse de acuerdo con las Normas de Desempeño de la CFI y se acordó un PAAS. El requisito de que la empresa desarrollara un marco de políticas de reasentamiento y un plan de adquisición de tierras y reasentamiento involuntario, en forma y contenido aceptables para los prestamistas, también se incluyó en los contratos de préstamo.

2.2.4 Desarrollo de un Plan de Restauración de Condiciones de Vida

Tras una visita al sitio en enero de 2014, la CFI acusó recibo del PRCV y consideró que su contenido era satisfactorio. En base a los principios desarrollados en el MPR, el PRCV describe medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de los requisitos de la ND5 de la CFI y la PO-710 del BID. Para ese fin, el PRCV introduce lo siguiente:

- (a) La evaluación de línea de base de los propietarios de tierra afectados y los trabajadores despedidos, y la categorización de la vulnerabilidad (alta vulnerabilidad, mediana vulnerabilidad, ninguna vulnerabilidad). Si bien el PRCV se centra en los propietarios de tierra que presentan un nivel de vulnerabilidad de mediano a alto, menciona que los propietarios no vulnerables serían elegibles para las negociaciones directas con el ICE en cumplimiento de la legislación local y para la indemnización en efectivo por la pérdida de tierras y los impactos económicos. .
- (b) La indemnización ofrecida se requiere para cumplir las normas relativas al valor total de reposición, que se espera que considere todos los costos incurridos en el proceso de adquisición de las tierras, incluido el valor de las tierras, las características de los cultivos que están presentes, la infraestructura (equipo, edificios, instalaciones eléctricas, caminos, etc.) y los costos de transacción de los propietarios.
- (c) Un compromiso para verificar si el resto de las tierras afectadas parcialmente es suficiente para mantener las condiciones de vida.
- (d) El proceso de consulta y divulgación de información a los propietarios afectados pone énfasis en las sesiones de información pública sobre el contenido del PRCV, las visitas individuales, el apoyo durante todo el proceso y una línea abierta de comunicación.

- (e) La posibilidad de presentar reclamos a través del gerente general del proyecto. Si bien el Mecanismo de Reclamaciones categoriza a los reclamantes que poseen tierras por separado, el proceso de gestión de reclamos es igual para todos los reclamos y no contiene aspectos específicos a reclamos relacionados con la tierra.
- (f) El monitoreo de las medidas de restauración de condiciones de vida para los grupos vulnerables.
- (g) Una auditoría ex post de la ejecución de las medidas de restauración de las condiciones de vida conforme a lo establecido en el PRCV. Se espera que la auditoría se lleve a cabo antes de que termine el proyecto y resulte en la identificación de medidas correctivas si es necesario.

2.2.5 Evaluación de los riesgos geológicos y la expansión del programa de adquisición de tierras

Si bien la CFI consideró satisfactoria la primera versión del PRCV, posteriormente solicitó que el cliente modificara el PRCV para reflejar la adquisición de tierras adicionales que se requerían para el proyecto, ya que se consideró que una zona de amortiguamiento más grande era necesaria para gestionar los riesgos de deslizamientos de tierra tras una evaluación preliminar de los riesgos geológicos. La evaluación, finalizada en mayo de 2013, recomendó la compra de tierras adicionales como una medida preventiva, debido a las características (tamaño, volumen, movimiento) y susceptibilidad de los deslizamientos de tierra tras el llenado del embalse.

En octubre de 2013, se completó una evaluación final sobre el riesgo de estabilidad geotécnica en las laderas del embalse. Se identificaron varios sitios susceptibles a deslizamientos de tierra en donde se esperaban cambios geológicos significativos una vez que se llenara el embalse. Este estudio final recomendó la compra de tierras adicionales para evitar impactos en las personas y propiedades alrededor de las áreas críticas del embalse y para garantizar una gestión adecuada de los riesgos identificados.

Posteriormente, la empresa modificó el PRCV para reflejar las tierras adicionales que se requerían para ampliar la zona de amortiguamiento. En marzo de 2014, se realizó una evaluación preliminar de las nuevas familias afectadas por la ampliación de la zona de amortiguamiento. La evaluación señaló que los propietarios afectados anteriormente y las familias recientemente afectadas se verían afectadas por la ampliación de la huella.

El segundo informe de monitoreo, completado por el IESMC en marzo de 2014, identifica el requisito de que la empresa envíe la versión actualizada del PRCV a los prestamistas a mediados de 2014. Si bien las conclusiones del estudio geológico y la consecuente necesidad de una adquisición adicional de tierras se presentan en el informe del IESMC, el IESMC no se refiere a la metodología y el contenido del estudio geológico, ni tampoco fueron consultados por la CFI.

Tras la aprobación de la primera versión del PRCV (con el entendimiento de que las modificaciones necesarias se completarían a su debido tiempo), así como los estudios ambientales adicionales que se acordaron como condiciones previas al desembolso, la CFI aprobó un primer desembolso en marzo de 2014.

2.3. Supervisión de la CFI posterior al desembolso

En el transcurso de 2014, la empresa continuó su proceso de adquisición de tierras mientras realizaba las evaluaciones socioeconómicas adicionales que requerían los prestamistas con respecto a los nuevos propietarios afectados tras la ampliación del área a ser adquirida.

2.3.1 Identificación de desafíos para la ejecución exitosa del PRCV

En junio de 2014, el IESMC expresó preocupación por los retrasos en la ejecución del PRCV. Además de los retrasos, el IESMC identificó dificultades en la aplicación del concepto del valor de reposición que requerían los prestamistas, y en la identificación de soluciones innovadoras para garantizar medidas satisfactorias para restaurar las condiciones de vida de las familias.

En noviembre de 2014, la empresa presentó una versión actualizada del PRCV a los prestamistas, incluyendo a los propietarios recientemente afectados tras la expansión del área a adquirir. Los prestamistas consideraron que el PRCV era aceptable. Tras su visita trimestral, el IESMC observó un avance significativo en el proceso de adquisición de tierras, y al mismo tiempo observó el descontento de algunos propietarios afectados con respecto a los precios ofrecidos y/o pagados por la empresa.

El IESMC también planteó inquietudes relacionadas con el acceso a las fuentes de agua en las propiedades privadas que fueron parcialmente adquiridas para el proyecto, e instó a la empresa a identificar soluciones técnicamente factibles para sustituir las fuentes de agua para cinco propietarios afectados.

2.3.2 Solicitudes de los prestamistas para agilizar las negociaciones y completar la adquisición de tierras previo al llenado del embalse.

Los registros de supervisión en junio de 2015 muestran que la CFI había reconocido las inquietudes planteadas por el IESMC relacionadas con la adquisición de varias propiedades, lo cual se retrasó debido a: (a) los desacuerdos de los propietarios con el avalúo de las propiedades y los precios que ofrecía la empresa; y (b) los procesos legales en curso. Posteriormente, el IESMC y los prestamistas solicitaron a la empresa que agilizara las negociaciones y resolviera los asuntos legales, con el fin de tomar posesión de todas las propiedades que se necesitaban antes del llenado del embalse.

En agosto de 2015, dando seguimiento a la cuestión relacionada con el acceso al agua de las propiedades parcialmente afectadas, la empresa realizó evaluaciones adicionales, las cuales concluyeron que tres propiedades afectadas requerían medidas correctivas para garantizar fuentes de agua para las actividades productivas. El IESMC consideró que la empresa proporcionó evidencia técnica sólida para respaldar la conclusión de que dos de los cinco propietarios no habían sido afectados. Además informó que uno de los propietarios (también reclamante ante la CAO en Reventazón-02) no había aceptado la solución propuesta por la empresa.

El IESMC informó que en octubre de 2015 dieciocho propiedades, que representaban el 13% de todas las propiedades que se necesitaban para el proyecto, habían sido o serían expropiadas, incluyendo once expropiaciones debido a desacuerdos con respecto a la indemnización ofrecida por la empresa y/o la cantidad de tierras que se requerían para la zona de amortiguamiento.

A partir de noviembre de 2015, se adquirieron todas las tierras en el área del embalse que se requerían para el proyecto, lo cual permitió iniciar el llenado del embalse.

2.3.3 Presentación de una carta de reclamación a los prestamistas e intentos para una resolución

Los reclamantes Reventazón-01 enviaron una carta al BID en febrero de 2016, la cual fue compartida con la CFI, en la que se describían las preocupaciones relacionadas con los impactos negativos del proyecto en sus propiedades. El IESMC informó que la empresa no había informado previamente a los prestamistas y al IESMC acerca de este reclamo, aunque había estado al tanto de las inquietudes planteadas por los reclamantes desde 2013. El IESMC también observó que los dos informes sobre la

adquisición de tierras que había presentado el cliente en la segunda mitad de 2015 no mencionaban que esta propiedad era objeto de expropiación. El IESMC recomendó que el cliente proporcionara: (a) una evaluación técnica de los presuntos daños en todas las propiedades privadas relacionados con el llenado del embalse y las obras en el lecho del río; y (b) registros completos de la gestión de los reclamos y las respuestas a los reclamos.

El IESMC, junto con el personal de la CFI y del BID, visitó las Fincas Lancaster de los reclamantes en abril de 2016. Posteriormente, el IESMC solicitó información que documentara la respuesta de la empresa a los reclamos de los reclamantes. Considerando que la resolución de este reclamo estaba fuera de su ámbito de monitoreo, y dada la información limitada que había proporcionado la empresa, el IESMC recomendó que se buscara una solución mediada a través de un tercero independiente.

Posteriormente, los prestamistas exigieron a la empresa que presentara información adicional, lo cual se convirtió en una condición de los prestamistas para el desembolso final, incluyendo: (a) datos y registros sobre los casos de los reclamantes; (b) evidencia de los esfuerzos iniciales para la solución de los casos; y (c) un marco para el futuro plan de gestión de la zona de amortiguamiento de la biodiversidad, que incluía las propiedades a ser expropiadas.

Después de que la empresa presentó información adicional en mayo de 2016 en respuesta a las solicitudes de los prestamistas, los prestamistas pidieron al IESMC que revisara esta información en relación con los requisitos de los prestamistas antes de aprobar un desembolso final. Esta revisión abordó las siguientes cuestiones:

- (a) si el proceso seguido por la empresa con respecto a la adquisición de las tierras de los reclamantes fue congruente con los requisitos del MPR, particularmente en relación con el requisito de finalizar todas las negociaciones antes de tomar posesión de las tierras;
- (b) si las interacciones con los reclamantes fueron congruentes con los principios y procesos descritos en el Marco del Mecanismo de Reclamaciones;
- (c) si la gestión de los procesos de adquisición de tierras relacionados con la zona de amortiguación fue considerada como parte del plan de gestión de la biodiversidad.

El IESMC revisó la información proporcionada y emitió un certificado de conformidad en mayo de 2016 que incluía las siguientes acciones recomendadas para garantizar el cumplimiento del PAAS:

- (a) El ICE continuará trabajando con las partes afectadas para resolver los reclamos pendientes relacionados con daños a la propiedad y las tierras debido a la construcción del proyecto y el llenado del embalse;
- (b) Al final del segundo trimestre de 2016, el ICE y los prestamistas coordinarán una reunión con los reclamantes Reventazón-01 para discutir los asuntos ambientales relacionados al final de la cola del embalse Reventazón;
- (c) Al finalizar el tercer trimestre de 2016, el ICE presentará a los prestamistas y al IESMC un Plan de Gestión de la Biodiversidad para la zona de amortiguamiento, que incluye la Laguna Lancaster. El plan se alinearán con el Plan Maestro para Mitigar los Efectos del Proyecto Hidroeléctrico Reventazón sobre la Conectividad y Funcionalidad del Sub-Corredor Barbilla-Destierro (SBBD).

Tras la entrega del certificado de conformidad, la CFI procedió al desembolso final en mayo de 2016.

En respuesta a las inquietudes de los reclamantes Reventazón-01, el BID contrató un facilitador en mayo de 2016 para que se reuniera con los reclamantes y encontrara una solución a la controversia.³³

³³ Si bien el facilitador fue contratado por el BID a través de su Servicio de Cooperación Técnica, la CFI proporcionó insumos para los Términos de Referencia del facilitador, así como la supervisión del proceso junto con el BID.

El facilitador presentó un informe de diagnóstico a los prestamistas en julio de 2016, concluyendo que un diálogo entre la empresa y los reclamantes era posible.

2.3.4 Presentación de las reclamaciones ante la CAO

A pesar de los pasos iniciales que se tomaron para establecer las reglas básicas para un diálogo entre la empresa y los reclamantes, el proceso no tuvo éxito. El cliente notificó a los reclamantes que, como empresa estatal, no estaba legalmente autorizada a participar en un diálogo sobre los precios de las tierras, siempre y cuando el proceso de expropiación de los tribunales costarricenses estuviera en curso. Posteriormente, los reclamantes notificaron a los prestamistas que se estaban retirando de la mediación, y el reclamo Reventazón-01 fue presentado ante la CAO en septiembre de 2016.³⁴

Posteriormente, los prestamistas dieron seguimiento con los reclamantes, señalando que todavía estaban dispuestos a facilitar un diálogo entre el ICE y los reclamantes en torno a varias cuestiones planteadas en la carta de los reclamantes, tales como las estrategias para la conservación y gestión del área en la cola del embalse. Sin embargo, los prestamistas señalaron que no tenían competencia en este caso en relación con los precios de las tierras, ya que esta cuestión era objeto de procesos judiciales en curso.

El reclamo Reventazón-02 fue presentado ante la CAO en diciembre de 2016, en el cual se planteaban cuestiones similares a las del primer reclamo, así como el problema relacionado con el acceso restringido al agua.³⁵ Este problema adicional había sido monitoreado por el IESMC y los prestamistas desde 2015. Después de que el reclamo fue presentado ante la CAO, los prestamistas solicitaron a la empresa que proporcionara una actualización e información adicional sobre el estado del proceso de negociación con los reclamantes, así como las medidas correctivas que se habían tomado o contemplado para restaurar el acceso a los recursos de agua en sus propiedades. En su respuesta inicial a los prestamistas, la empresa señaló que, según sus registros y visitas al sitio, los reclamantes no habían informado inicialmente que las fuentes de agua habían sido afectadas y no se identificaron tuberías, tanques u otras infraestructuras en las tierras a ser adquiridas. La empresa indicó que la fuente de agua de los reclamantes, que creía se había instalado tras iniciar el proceso de expropiación, no estaba en uso para fines productivos.

2.3.5 Inquietudes relacionadas con la aplicación de los requisitos de la ND5

Tras los reclamos ante la CAO y reconociendo los problemas relacionados con el proceso de adquisición de tierras, el IESMC indicó a los prestamistas que la administración de la adquisición de tierras había sido un eslabón débil del proyecto y se vio agravada por la falta de información completa de la empresa a los prestamistas y al IESMC. La CFI informó a la CAO que había estado al tanto de este problema durante todo el proceso, tal como demostró en su registro de supervisión. Posteriormente, la CFI envió una solicitud al IESMC, en la que preguntaba acerca del grado de cumplimiento de la ND5 en el caso de los reclamantes Reventazón-01, así como una aplicación más general de los requisitos de la ND5 de una indemnización por el valor total de reposición. En su respuesta en enero de 2017 a esta solicitud, el IESMC hizo las siguientes observaciones:

- El IESMC primero señaló que la CFI tiene la responsabilidad principal de interpretar la ND5 y, por lo tanto, el IESMC daría su propia opinión sobre ese tema.
- Los prestamistas insistieron que los casos sujetos a expropiación eran un asunto que la empresa manejaba internamente de acuerdo con las regulaciones nacionales y, por lo tanto, estaban fuera del alcance del monitoreo del IESMC.
- De conformidad con la ND5, cualquier persona afectada por la adquisición de tierras en proyectos financiados por la CFI debería poder salir de las negociaciones de la adquisición de

³⁴ CAO, página del caso Reventazón-01. Reclamo disponible en "Véase Documentos" – <https://goo.gl/aQ488R>

³⁵ CAO, página del caso Reventazón-01. Reclamo disponible en "Véase Documentos" – <https://goo.gl/E2uSPc>

tierras con recursos que le permitan acceso a un mecanismo para la reposición de las tierras perdidas en condiciones similares. Este es el significado y objetivo del concepto del valor de reposición, y se aplica a todos los propietarios afectados.

- Los valores de mercado no son necesariamente equivalentes a los valores de reposición. Por ejemplo, los valores de reposición en este caso se vieron afectados por el desarrollo del proyecto, debido a la nueva demanda de grandes extensiones de tierra, mejora de los caminos, servicios mejorados que aumentan el valor de las propiedades, etc.
- Las tierras que están ubicadas en una importante zona de amortiguamiento en una área protegida, así como las tierras con bosques nativos y bosques secundarios sembrados, que tienen un valor ecológico y producen bienes y servicios ambientales, no tienen un valor inherente. Si bien son difíciles de monetizar, estas tierras ameritan una consideración especial en el proceso de valoración de las tierras.

La CFI confirmó a la CAO que la valoración de la tierra conforme al valor total de reposición, según el requisito de la ND5, había sido un desafío para este proyecto, ya que no había antecedentes de precios de tierras en el área. Según la CFI, esta es la razón por lo que era importante contar con un MR en funcionamiento. La CFI señaló que consideraba que el proyecto MR era efectivo, ya que muchos reclamos relacionados con las tierras se resolvieron a través de él. La CFI señaló además que su supervisión se centró en los grupos vulnerables y si sus medios de subsistencia se vieron afectados. Según la evaluación de vulnerabilidad completada en el PRCV, los reclamantes ante la CAO no fueron considerados vulnerables.

En su actualización a los prestamistas en febrero de 2017, el IESMC informó que un total de 36 propiedades fueron objeto de expropiación (26% de todas las propiedades adquiridas), incluyendo 12 por las cuales a la empresa se otorgaron plenos derechos de propiedad, y las restantes 24 se encuentran en procesos legales. Se esperaba que el proceso de adquisición de tierras se completara a finales de 2017.

2.3.6 Preparación de una auditoría de finalización del reasentamiento

El IESMC informó que, según lo exigido en el PAAS, la empresa preparó una Auditoría de Finalización del Reasentamiento (AFR) preliminar en septiembre de 2016. Indicó que aunque la AFR preliminar proporcionó información para documentar el proceso y los resultados de la adquisición de tierras y la restauración de los medios de subsistencia, tenía limitaciones en función de su alcance en comparación con los requisitos de la CFI y del BID. En primer lugar, la AFR preliminar fue realizada por empleados de la empresa, mientras que el IESMC consideró que un requisito de la ND5 es que una auditoría de cumplimiento la debe realizar un perito independiente. En segundo lugar, el IESMC observó que la AFR preliminar estuvo centrada en las cinco familias reubicadas con la asistencia total de la empresa, pero pasó por alto a otros propietarios afectados (un total de 134 propiedades, pertenecientes a 62 propietarios, fueron adquiridas). Además, no contenía una evaluación de la adquisición de tierras relacionada con el proyecto y/o restricciones sobre el uso de la tierra. El IESMC recomendó que los prestamistas trabajen con la empresa para definir los términos de referencia para una AFR más completa a cargo de un auditor externo independiente.

Un perito independiente fue seleccionado conjuntamente por los prestamistas y la empresa en julio de 2017. Los términos de referencia (TdR) para la AFR establecieron los siguientes objetivos:

- (a) Determinar si se han cumplido los objetivos del MPR para el proyecto y si el proceso que se siguió para la adquisición de tierras y el reasentamiento fue congruente con el PRCV y las normas de la CFI/BID;

- (b) Evaluar y documentar la restauración total y/o mejora de los medios de subsistencia de la población que fue física o económicamente desplazada por el programa de adquisición de tierras;
- (c) Cerrar el proceso de monitoreo de los prestamistas y del IESMC del programa de adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia del proyecto; o
- (d) En caso de incumplimiento, definir las medidas correctivas que ejecutará la empresa para garantizar el restablecimiento total de las condiciones de vida de las familias y los propietarios de tierras que, en el momento de la AFR, aún no habían recuperado sus medios de subsistencia.

Según los TdR, se esperaba que la AFR cubriera el período 2010-2016, lo que significa antes y después de la aprobación de la financiación del proyecto por parte de la CFI y el BID. Si bien se esperaba que el alcance de la AFR cubriera a todos los propietarios con un nivel de vulnerabilidad de mediano a alto, así como a los trabajadores despedidos, no se esperaba que cubriera a los propietarios no vulnerables.

En agosto de 2017, se completó una AFR preliminar y se presentó a los prestamistas y a la empresa para su revisión y comentarios. Tras identificar lo que los prestamistas consideraron deficiencias, se llevaron a cabo varias iteraciones en el informe durante varios meses.

La AFR fue revisada y una versión final se presentó a los prestamistas en abril de 2018. Los prestamistas acusaron recibo de la versión final de la AFR, si bien la CFI informó a la CAO que no estaban de acuerdo con algunas partes de su contenido. La AFR llegó a varias conclusiones con respecto al desempeño del proyecto, entre otras:

- (a) El requisito de mantener o mejorar los medios de subsistencia de todas las personas afectadas no aplica únicamente a aquellas personas clasificadas como vulnerables, sino a todas las personas afectadas. La orientación de los prestamistas pudo llevar a la empresa a confundir dos requisitos separados: una indemnización justa por los bienes, por un lado, y una atención especial a los grupos vulnerables, por el otro.
- (b) Si bien el proceso de adquisición de tierras y restauración de los medios de subsistencia se llevó a cabo de manera congruente con el MPR y los requisitos de los prestamistas para los grupos clasificados con niveles de vulnerabilidad de mediano a alto, la AFR identificó posibles incumplimientos con respecto a la aplicación de las políticas de los prestamistas a los grupos no vulnerables:
 - No se recopiló datos socioeconómicos de referencia para este grupo de propietarios, lo cual posiblemente resultó en la clasificación errónea de los propietarios vulnerables como no vulnerables;
 - Hubo una falta de asistencia a estos propietarios aparte de una indemnización en efectivo;
 - La indemnización en efectivo ofrecida a los propietarios no vulnerables posiblemente estuvo debajo de los valores de reposición o no les permitió restaurar totalmente las actividades económicas afectadas; y
 - Algunos impactos económicos posiblemente no fueron indemnizados.
- (c) La definición de la extensión de tierras que se necesita para el embalse se realizó en dos etapas, lo cual tuvo un gran impacto en un propietario, a quien se le informó primero que la empresa compraría parte de sus fincas y posteriormente se le informó que el 100% de sus tierras serían adquiridas.
- (d) Aunque la empresa formalmente garantizó a las familias afectadas que tenían el derecho de no aceptar la valoración de sus propiedades, en la práctica, la única forma de ejercer ese derecho era a través de una acción judicial.
- (e) Aunque la empresa recopiló datos sobre los reclamos, no ha divulgado mucho acerca de la naturaleza de los reclamos y cómo se resolvieron.

En base a estas conclusiones, la AFR proporcionó varias recomendaciones a los prestamistas para garantizar que se aborden las brechas de cumplimiento identificadas, incluidas las siguientes:

- (a) Los prestamistas deben solicitar que la empresa realice una revisión para determinar si las familias afectadas, en particular aquellas en la categoría no vulnerable, podrían restaurar sus medios de subsistencia con la indemnización que reciban. En caso de que algunos propietarios enfrenten dificultades debido al proceso de adquisición de tierras y reasentamiento, la empresa debe proporcionar una indemnización adicional, ya sea en efectivo o en otra forma de asistencia.
- (b) La noción de la vulnerabilidad debe aplicarse en un sentido más amplio para incluir a los hogares en los que existe el riesgo de que la indemnización en efectivo no sea suficiente para restablecer los medios de subsistencia con anterioridad al proyecto.

2.3.7 Respuesta de la CFI a las conclusiones de la AFR

En una declaración a la CAO, la CFI proporcionó una opinión sobre la ACR y propuso los siguientes pasos, indicando que el reconocimiento de los prestamistas de la AFR no constituye un aval de todos sus hallazgos y recomendaciones. Con relación a esta investigación de cumplimiento, la CFI señaló lo siguiente:

- (a) La CFI está de acuerdo con los hallazgos de la ACR de que se cumplieron los requisitos para la adquisición de tierras, indemnización, reasentamiento y restauración de los medios de subsistencia de las familias vulnerables.
- (b) En relación a los propietarios no vulnerables, la CFI considera que no hay suficiente información para evaluar si se cumplieron o no las obligaciones del cliente conforme a lo dispuesto en la documentación del préstamo y en la ND5.
- (c) Los tribunales deben determinar cualquier indemnización adicional en efectivo para los propietarios no vulnerables. Los prestamistas, a través de un plan de medidas correctivas, pueden pedirle al ICE que haga todo lo posible para evaluar la brecha y garantizar la provisión de fondos para cubrir cualquier responsabilidad o demanda adicional de los propietarios no vulnerables que decidan impugnar la indemnización propuesta a través de los tribunales nacionales y, en casos especiales, proporcionar una indemnización en especie, si es necesario, con el fin de lograr los objetivos de las políticas del prestamista.
- (d) En base a los resultados de muchos casos en los tribunales, los prestamistas reconocen que pueden haber habido casos en donde el principio del valor de reposición no se cumplió adecuadamente.
- (e) Según el IESMC y el monitoreo de los prestamistas, es posible que algunas familias hayan sido clasificadas erróneamente como no vulnerables y, por lo tanto, los prestamistas a través de un plan de medidas correctivas pueden solicitar a la empresa que recopile más información sobre estas familias vulnerables que posiblemente fueron mal clasificadas y que determine si se necesita una indemnización adicional y asistencia.
- (f) Los prestamistas no están de acuerdo con los resultados de la AFR de que el MPR no debería haber sido aprobado; que los criterios de vulnerabilidad que se usaron no cumplían con las normas internacionales; que ofrecer únicamente una indemnización en efectivo a los propietarios no vulnerables no cumplía con las normas de los prestamistas; y que la asistencia socioeconómica se debía proporcionar por igual a los grupos vulnerables y no vulnerables.
- (g) Los prestamistas creen que el proceso que se ha seguido para el proyecto cumple con los requisitos clave de sus políticas relativas a: (1) un enfoque en la pérdida de medios de subsistencia, reubicación y condiciones de vida; (2) un enfoque en los grupos vulnerables; y (3) esfuerzos acordes con el riesgo.

- (h) Dado que la mayoría de los casos que los propietarios no vulnerables presentaron en los tribunales se resolvieron a favor de los reclamantes, a los que se les otorgaron aumentos significativos sobre los valores originales que había pagado la empresa, los prestamistas consideran que los tribunales locales están bien calificados para hacer cumplir los requisitos legales y los requisitos del MPR, a fin de que la indemnización en efectivo cumpla con los valores de reposición.

En julio de 2018, la CFI se comunicó con el cliente en nombre de los prestamistas y propuso acordar un Plan de Medidas Correctivas con la empresa. Se esperaba completar las medidas propuestas durante la etapa de construcción del proyecto, a fin de satisfacer los requisitos del PAAS. En particular, las medidas incluían una revisión por parte el cliente, con el apoyo del IESMC, de la información de referencia y la clasificación de la vulnerabilidad de quince familias que fueron identificadas en la AFR como mal clasificadas.

Tras las conversaciones con el cliente, la CFI y los otros prestamistas decidieron que estas medidas propuestas serían parte de la supervisión regular de los prestamistas. En marzo de 2019, la empresa presentó una actualización a los prestamistas que incluía información acerca de cada una de las quince familias posiblemente mal clasificadas o con asuntos pendientes y/o brechas de información.

Al momento de escribir este informe, la CFI estaba en el proceso de revisar la información presentada por la empresa, antes de determinar si se requería cualquier seguimiento y monitoreo adicional.

3. Análisis de cumplimiento y hallazgos de la CAO

La sección anterior de este informe describió la revisión y supervisión de la CFI previa a la inversión en el proyecto en relación a los temas que se investigan. Esta sección proporciona el análisis y los hallazgos de la CAO sobre el desempeño de la CFI.

Esta investigación de cumplimiento identificó varias deficiencias con respecto a los esfuerzos de la CFI para garantizar una evaluación y gestión adecuada de la adquisición de tierras de los propietarios no vulnerables, las cuales se detallan a continuación. Estas implican:

- Evitar el uso de la expropiación.
- Evaluar los precios de las tierras.
- Minimizar la extensión de la toma de tierras.
- Asegurar evaluaciones de línea de base adecuadas
- Consulta y divulgación de la información.
- Acceso a un mecanismo de reclamo y reparación.

Es importante enfatizar que este análisis no se extiende a los hogares que fueron clasificados como vulnerables. La CAO reconoce el trabajo de la CFI y de la empresa con los hogares identificados como vulnerables para realizar mejoras en la gestión de la adquisición de tierras y reasentamiento. La participación de la CFI en el proyecto condujo a la empresa a retrasar su proceso de adquisición de tierras, al mismo tiempo que mejoraba su enfoque en los hogares vulnerables. Se adoptó un enfoque de tierra por tierra y se mejoraron las metodologías de recopilación de datos de referencia, la gestión de los reclamos y las actividades de monitoreo. Este fue un avance significativo para la empresa. Sin embargo, la revisión de cumplimiento de la CAO no evaluó el cumplimiento de la CFI y de la empresa con los requisitos de la ND5 para los grupos vulnerables

3.1 Políticas y normas de desempeño aplicables de la CFI

Como se establece en sus Directrices Operativas (2013), la CAO lleva a cabo investigaciones sobre el desempeño ambiental y social de la CFI para garantizar el cumplimiento de las políticas, normas de desempeño, directrices y procedimientos de la CFI (párr. 4.3).

El compromiso de la CFI con el desarrollo sostenible está articulado en su Marco de Sostenibilidad e incluye la política de la CFI sobre sostenibilidad ambiental y social (la "Política de Sostenibilidad"), las Normas de Desempeño (ND) de la CFI que se espera que un cliente de la CFI cumpla a lo largo de la vida de una inversión de la CFI y la Política de Acceso a la Información (PAI). Los requisitos de evaluación y supervisión ambiental y social de la CFI se detallan en sus Procedimientos de Revisión Ambiental y Social (PRAS).

La inversión de la CFI en el PH Reventazón se realizó en el contexto del Marco de Sostenibilidad de 2012. La inversión se aprobó conforme a la versión 8 del PRAS (mayo de 2012) y se supervisó conforme a las versiones posteriores del PRAS. La CAO ha analizado el desempeño de la CFI en relación con los requisitos del marco anterior.

La Política de Sostenibilidad establece los compromisos de alto nivel de la CFI en los siguientes términos, enfatizando la importancia de la jerarquía de mitigación al aplicar las Normas de Desempeño:

“Un eje central de dichos requisitos es la aplicación de una jerarquía de mitigación, a fin de anticipar y evitar impactos adversos sobre los trabajadores, las comunidades y el medio

ambiente o, cuando sea imposible evitarlos, minimizar los riesgos e impactos y, de continuar existiendo impactos residuales, compensarlos según sea apropiado” (párr. 6).

De acuerdo con las Normas de Desempeño y la Política de Sostenibilidad, la responsabilidad de la CFI en la supervisión ambiental y social comienza antes de que realice una inversión en una empresa y continúa durante todo el período de la inversión. En la etapa previa a la inversión, la CFI revisa los riesgos e impactos ambientales y sociales de una inversión propuesta y acuerda con el cliente las medidas para mitigar estos riesgos de acuerdo con la Política de Sostenibilidad y las Normas de Desempeño. Tal como lo exige la Política de Sostenibilidad de 2012, la revisión ambiental y social de la CFI debe ser "apropiada a la naturaleza y escala de la actividad" y "acorde con el nivel de riesgos y/o impactos ambientales y sociales" (párr. 6). Al llevar a cabo la revisión ambiental y social, la CFI considera los riesgos ambientales y sociales, según los evalúa el cliente, y el nivel de capacidad ambiental y social del cliente, así como su compromiso para gestionar estos riesgos.

La CFI también considera el "historial" del cliente en relación con los temas ambientales y sociales. Un principio central de la Política de Sostenibilidad es que "la CFI únicamente financia actividades de inversión cuando se espera que cumplan los requisitos de las Normas de Desempeño durante de un período de tiempo razonable" (párr. 22).

Tras la aprobación y la inversión, la CFI supervisa el proyecto para garantizar el cumplimiento de las condiciones de los acuerdos de inversión y las políticas y normas aplicables de la CFI. Según lo establecido en el PRAS, "el propósito de la supervisión es obtener información para evaluar el estado de cumplimiento del proyecto con la ND y otros requisitos ambientales y sociales específicos acordados en el compromiso, evaluar el nivel actual del riesgo ambiental y social, y brindar asesoramiento a los clientes sobre cómo abordar los problemas críticos en materia ambiental y social". La Política de Sostenibilidad de 2012 además establece que "si el cliente no cumple sus compromisos ambientales y sociales según lo estipulado en los convenios legales y documentos conexos, la CFI colaborará con él para subsanarlo, y si esto no ocurre, la CFI ejercerá sus derechos y recursos pertinentes, según corresponda" (párr. 24).

Los requisitos para la adquisición de tierras relacionadas con el proyecto que se realizarán de acuerdo con la Norma de Desempeño 5 de la CFI se mencionaron en el PRAS, PAAS, los convenios del préstamo y la documentación de planificación del reasentamiento de la empresa, según fueron revisados y aprobados por los prestamistas. El objetivo principal de la ND5 es evitar, o si no es posible, minimizar los impactos sociales y económicos adversos derivados de la adquisición de tierras. Esto se logra mediante:

- El desarrollo de un plan de acción de reasentamiento y/o un plan de restauración de medios de subsistencia para los proyectos que implican desplazamiento físico o económico (párrafos 19, 25)
- Evitar la expropiación y fomentar el uso de los acuerdos negociados (párr. 3);
- El desarrollo de diseños alternativos de proyectos factibles para evitar o minimizar el desplazamiento físico o económico (párr. 8);
- La recopilación de datos socioeconómicos de referencia adecuados (párr. 12);
- Una indemnización por la pérdida de bienes al costo total de reposición (párr. 20);
- Asistencia adicional y oportunidades para mejorar o al menos recuperar la capacidad de generación de ingresos, los niveles de producción y el nivel de vida de las personas económicamente desplazadas, cuyos medios de subsistencia o niveles de ingreso son negativamente afectados (párr. 20); y
- Acceso a un mecanismo de reclamación, incluido un mecanismo de recurso diseñado para resolver controversias de manera imparcial (párr. 11).

3.2 Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia (1/4): Proceso de Negociación y Expropiación

Cuestiones planteadas por los reclamantes	Requisitos de la CFI
<ul style="list-style-type: none"> Reclaman que la empresa se basó en la expropiación en lugar de buscar una solución negociada 	<ul style="list-style-type: none"> “Se insta a los clientes a que usen acuerdos negociados para ayudar a evitar la expropiación y eliminar la necesidad de recurrir a la autoridad del gobierno para desalojar a personas por la fuerza” (ND5, párr. 3) “El cliente entrará en posesión de la tierra adquirida y los activos conexos únicamente hasta que la indemnización se haga disponible” (ND5, párr. 9) “En casos en que las personas rechacen las ofertas de indemnización que cumplen los requisitos de la ND5 y, como resultado, se inician procedimientos de expropiación u otros procesos legales, el cliente explorará oportunidades para colaborar con el organismo gubernamental responsable” (ND5, párr. 13) “El cliente identificará y describirá las medidas de reasentamiento del gobierno. Si estas medidas no cumplen los requisitos pertinentes de esta Norma de Desempeño, el cliente elaborará un Plan Complementario de Reasentamiento que ... abordará los requisitos pertinentes de esta Norma de Desempeño” (ND5, párr. 31)

Análisis y hallazgos de la CAO

La revisión previa a la inversión de la CFI no identificó el riesgo de que la empresa dependiera de la expropiación con respecto a los terratenientes no vulnerables. La revisión de la CFI se basó en la indicación de la compañía de que no hecho uso significativo de la expropiación en sus proyectos más recientes, y que las expropiaciones no habían sido necesarias en los acuerdos de tierras iniciales para el PH Reventazón. Sin embargo, en el momento de la revisión previa a la inversión de la CFI, había evidencia de que la empresa ya había utilizado la expropiación y se podía esperar que dependiera de su uso continuo:

- La empresa operaba bajo una ley específicamente creada para el ICE sobre expropiación (Ley 6313 de Costa Rica). A diferencia de otros procesos de expropiación en Costa Rica, según esta ley, el ICE puede recibir y mantener la posesión de tierras durante las apelaciones judiciales, lo que le otorga una influencia significativa sobre los propietarios de tierras.
- Mientras estaba bajo la ley de expropiación del ICE, la empresa estaba haciendo ofertas a los terratenientes antes de iniciar el proceso de expropiación. Los terratenientes únicamente tenían 8 días para aceptar o rechazar la oferta, sin ninguna oportunidad de negociación.

- En el momento de la aprobación del Directorio Ejecutivo de la CFI en noviembre de 2012, ya estaban en curso 8 casos de expropiación, y cuando la CFI se comprometió a invertir en diciembre de 2013, un total de 20 casos estaban en proceso de expropiación (más de la mitad del total final de 36 casos de expropiación).

La dependencia del ICE en la expropiación con los terratenientes no vulnerables aumentó a medida que la construcción avanzaba y crecía la presión para garantizar las tierras antes de llenar el embalse. Este aumento constante fue documentado por el IESMC, el cual creció de 10 propiedades en abril de 2015 a 36 propiedades en diciembre de 2016. La expropiación de estas 36 propiedades impactó a 15 de los 43 propietarios no vulnerables (35%).

Aun cuando las preocupaciones en otras áreas (tales como como los precios de la tierra, la extensión de la toma de tierras, etc., que se describen a continuación) se hicieron más evidentes para el IESMC, la CFI no cuestionó el uso subyacente de la expropiación mientras se adquirían las tierras. En la práctica, a partir de abril de 2015, se mantuvo el énfasis en la necesidad de acelerar la adquisición de tierras mediante el uso de procesos legales para tomar posesión del mayor número de propiedades posible antes de llenar el embalse. Se alentó específicamente a la empresa a proseguir la negociación, en lugar de la expropiación, únicamente en un caso que involucra a un hogar vulnerable. No se cuestionó el uso de la expropiación, en lugar de la negociación, en casos que involucraban a terratenientes no vulnerables. Los términos de referencia elaborados para la auditoría final (AFR) no permitieron una revisión de los esfuerzos de la empresa para evitar la expropiación de los hogares no vulnerables.

La CAO considera que la revisión de la CFI pasó por alto el riesgo de que la compañía dependiera del uso continuo de la expropiación para completar su programa de adquisición de tierras a expensas de la negociación de acuerdos. La revisión de la CFI también careció de un análisis de la ley de expropiación del ICE contra los requisitos de la ND5, según lo requieren los párrafos 30-31 de la ND. De particular preocupación fueron las disposiciones de la ley nacional que permitieron al ICE tomar posesión de las tierras antes de pagar una indemnización, y sin brindar la oportunidad de alcanzar acuerdos negociados (cf. ND5, párrafos. 3 y 9). La CAO también considera que a pesar de los recursos cada vez mayores a la expropiación, a medida que avanzaba la construcción del proyecto y el proceso de adquisición de tierras, la CFI no tomó medidas para alentar que se evitara la expropiación, tal como lo exige la ND5, párr. 3.

3.3 Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia (2/4): Precios de la tierra

Cuestiones planteadas por los reclamantes	Requisitos de la CFI
<ul style="list-style-type: none">• Alegan que la empresa no consideró los valores reales de mercado en el proceso de adquisición de tierras.• La pérdida de la fuente de agua afecta adversamente sus medios de subsistencia.	<ul style="list-style-type: none">• “Cuando no se pueda evitar el desplazamiento, el cliente ofrecerá a las comunidades y personas desplazadas una indemnización por la pérdida de bienes al costo total de reposición, así como otra asistencia para ayudarlas a mejorar o restablecer su nivel de vida o sus medios de subsistencia ... Las normas de indemnización serán transparentes y se aplicarán de manera uniforme a todas las comunidades y personas afectadas por el desplazamiento” (ND5, párr. 9)• “Las personas económicamente desplazadas cuyos medios de subsistencia o niveles de ingreso se vean afectados negativamente, también recibirán oportunidades para mejorar, o al menos recuperar, la capacidad de sus medios de generación de ingresos, sus niveles de producción y su nivel de vida” (ND5, párr. 28)

Análisis y hallazgos de la CAO

Si bien la CAO reconoce la decisión de la CFI de detener el proceso de adquisición de tierras hasta que se elaborara un MPR que cumple con la ND5, la CFI no se aseguró si la metodología de la empresa ofrecía indemnización por el costo total de reposición a los terratenientes no vulnerables. Las cuestiones específicas relacionadas con el enfoque de la empresa al cálculo de los precios de las tierras incluían:

- La empresa valoró las tierras de acuerdo con un “mejor uso de la tierra” calculado en lugar de su uso real.
- La empresa no valoró el acceso de una propiedad a las instalaciones de agua, si esa agua no estaba en uso.
- No se previó ninguna indemnización por los costos asociados con la baja liquidez de los mercados de tierras en el área.
- No se previó ninguna indemnización para los impactos en las propiedades restantes (por ejemplo, pérdida de acceso físico, acceso al agua, uso del aserradero, etc.).
- La metodología de valuación corrió el riesgo de una subvaluación debido a la incertidumbre en los precios del mercado, lo cual era importante dada la falta de transacciones comparables en el área.

La decisión inicial de la CFI de diferir a la pericia de la empresa para que estableciera el precio posiblemente fue razonable. Sin embargo, a medida que el proceso avanzó, el IESMC informó sobre indicaciones significativas de que los costos totales de reposición no se estaban cumpliendo:

- En octubre de 2013, el IESMC indicó que hubo 52 reclamaciones de los terratenientes afectados durante los ocho meses anteriores. El IESMC señaló que las principales reclamaciones incluían precios de valoración de las propiedades que fueron considerados insuficientes para comprar tierras de reposición.

- En marzo de 2014, el IESMC identificó que la empresa: (a) mantuvo una actitud desdeñosa con respecto a la inflación local y al aumento del valor de las propiedades debido a la demanda de tierra para la construcción y operación del proyecto; y (b) se centró en las formalidades relacionadas con la valoración de las propiedades en lugar de centrarse en el costo de reposición.
- Al mismo tiempo, el IESMC identificó retrasos significativos en la identificación de tierras de reposición adecuadas para los hogares vulnerables, un factor relevante que indica los costos adicionales que enfrentarían los hogares no vulnerables al identificar tierras de reposición adecuadas.
- En abril de 2015, el IESMC comenzó a destacar específicamente el tema de la expropiación e indicó que el rechazo de los terratenientes se había basado en los precios ofrecidos por la empresa.
- Los informes del IESMC a los prestamistas continuaron citando estas razones a medida que se expandió el uso de la expropiación.

A pesar de la creciente evidencia de problemas con la valoración de las tierras, la CFI no insistió en que la empresa revisara su metodología de valoración, a fin de garantizar una indemnización por la pérdida de bienes al costo total de reposición. Únicamente aquellos terratenientes que decidieron impugnar las ofertas de la empresa en los tribunales recibieron una indemnización adicional. Los resultados de los casos que se resolvieron en los tribunales muestran que los tribunales reconocieron un pago insuficiente significativo entre la mayoría de los terratenientes que tomaron la iniciativa de rechazar la oferta de la empresa. Para los 20 casos que se resolvieron (luego de una espera promedio de más de 3 años) al momento de redactar este informe, los tribunales otorgaron un aumento promedio de 33% en la indemnización sobre la oferta de la empresa, como se muestra en el siguiente gráfico.

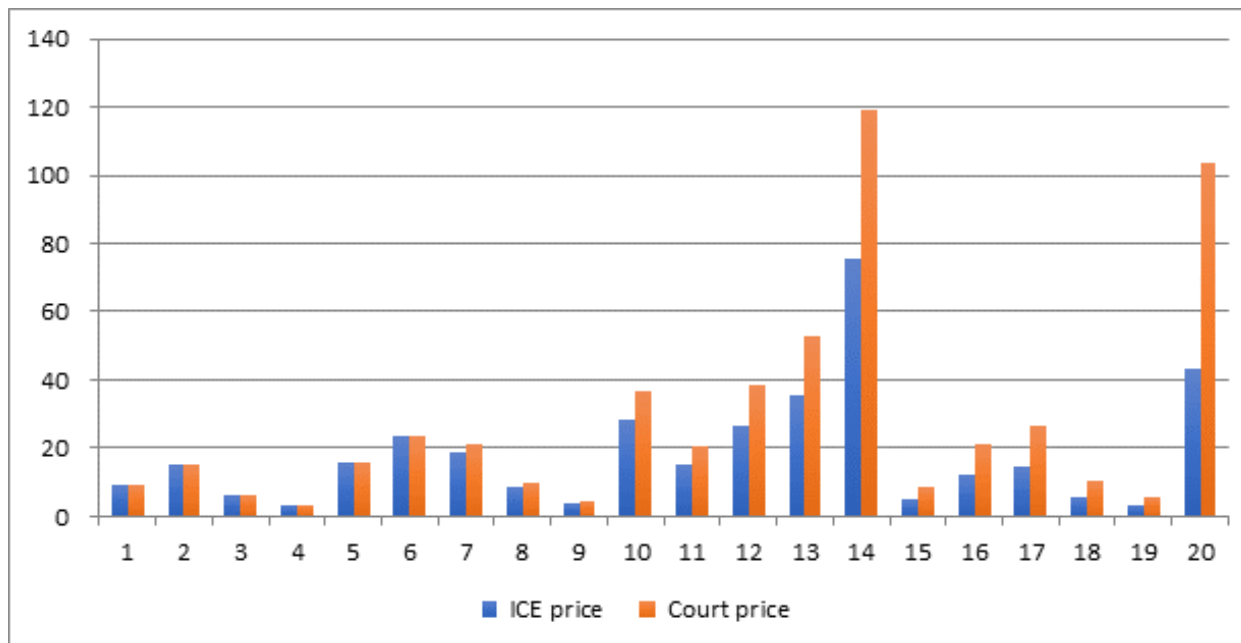


Gráfico 1: Precio pagado en millones de colones costarricenses por 20 expropiaciones concluidas (Fuente: Procuraduría General de la República de Costa Rica; CAO)

Los tribunales no dictaminaron en ningún caso que la empresa había sobre pagado a los antiguos propietarios de las tierras. La CAO además observa que los tribunales, al aplicar la ley nacional, no pueden considerar todos los elementos de una norma de “costo total de reposición” que cumple con la ND5 en sus cálculos de indemnización, tales como los impactos en las propiedades restantes (por ejemplo, pérdida de acceso al agua o impacto en los negocios relacionados), o costos asociados con la búsqueda de tierras en un mercado sin liquidez.

Según una encuesta ex post realizada por la empresa a hogares no vulnerables en 2017, 21 de las 29 familias encuestadas (72%) informaron que el valor ofrecido no era suficiente para reponer los bienes perdidos. Algunos comentaron que las tierras vendidas eran fincas en operación y el costo de transición para convertir las tierras compradas en tierras productivas no se tuvo en cuenta.

Además, la AFR de abril de 2018 confirmó que la indemnización en efectivo ofrecida a los terratenientes no vulnerables podría haber estado por debajo de los valores de reposición y no les permitió restablecer completamente la actividad económica afectada; y que algunos impactos económicos no se pudieron indemnizar. La CFI no ha insistido en acciones para abordar estas preocupaciones.

La CAO considera que la CFI no aseguró que la metodología de fijación de precios de la tierra desarrollada en el MPR y el PRCV cumpliera con el requisito de la ND5 de una "indemnización por la pérdida de bienes al costo total de reposición y otra asistencia" (párr. 9). Si bien se previeron formas adicionales de asistencia para los propietarios vulnerables, el enfoque de la empresa respecto a la fijación de precios para los grupos no vulnerables estuvo basada en estimaciones del valor de la tierra en el mercado y, contrario a los objetivos de la ND5, la CFI no se aseguró de que la metodología utilizada incluyera el valor de reposición y la asistencia adicional diseñada para garantizar que los propietarios de tierras desplazados no quedaran en una situación peor.

La CAO también considera que, a medida que avanzó el programa de adquisición de tierras, y a pesar de las preocupaciones planteadas por la falta de indemnización a los propietarios afectados, el IESMC y la AFR, la CFI no exigió a su cliente que ejecutara medidas correctivas para garantizar que los propietarios afectados clasificados como no vulnerables serían indemnizados por la pérdida de bienes al costo total de reposición, según lo dispuesto en la ND5, párr. 9. Esto da lugar al riesgo de una indemnización insuficiente sistémica en contra de los requisitos de la ND5.

3.4 Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia (3/4): Extensión de la toma de tierras

Cuestiones planteadas por los reclamantes

- Reclamo de que la expropiación de tierras se extiende más allá de las laderas del embalse y es más grande de lo que se necesita para fines de estabilidad geológica.
- Alegato de que la empresa no proporcionó una retroalimentación adecuada a los propietarios de tierra que justifique la extensión de la expropiación de tierras.
- Una supuesta falta de acceso al resto de las tierras debido a la pérdida de acceso a los caminos y redes de riego.

Requisitos de la CFI

- “El cliente considerará diseños alternativos de proyectos factibles para evitar o minimizar el desplazamiento físico y/o económico” (ND5, párr. 8)
- “En el caso de proyectos que tengan impactos adversos significativos sobre las Comunidades Afectadas, el cliente realizará un proceso de consulta y participación informada (CPI) que implique [un] intercambio más profundo de perspectivas e información, y una consulta organizada e iterativa, que conduce a que el cliente incorpore al proceso de formulación de decisiones las opiniones de las Comunidades Afectadas sobre asuntos que las afectan directamente” (ND1, párr. 31)

Análisis y hallazgos de la CAO

El plan inicial de adquisición de tierras para el proyecto se elaboró sobre la base de una zona de amortiguamiento de 50 metros para el embalse. Luego, en septiembre de 2013, la empresa informó a los prestamistas que se necesitarían tierras adicionales para gestionar los riesgos geológicos, lo que aumentaría significativamente la cantidad total de tierra requerida para el proyecto. La empresa indicó que la extensión afectaría a 7 nuevos hogares, además de aumentar el impacto en algunos propietarios ya afectados.

Si bien la zona de amortiguamiento inicial de 50 metros se definió claramente en el diseño del proyecto original y se comunicó a los propietarios, no está claro qué acciones se tomaron para evaluar los impactos sociales cuando se expandió la zona de amortiguamiento geológico. Los propietarios de tierras no parecían tener ninguna participación más allá de la negociación de ajustes menores a los límites. La empresa demostró una renuencia a compartir la justificación de la zona de amortiguamiento geológico con las partes interesadas externas, e indicó a la CAO que no buscaba proporcionar retroalimentación de los propietarios sobre la extensión del área adicional que sería adquirida.

Este problema se extendió para incluir varios casos. En mayo de 2016, el IESMC indicó que a pesar de su acceso limitado a la información, había identificado que al menos tres propietarios estaban considerando acciones legales debido a irregularidades en el proceso de expropiación por razones que incluyen una justificación poco clara para la delineación de los límites y la extensión de las tierras tomadas por la empresa.

La CAO considera que cuando la empresa buscó tierras adicionales para la gestión de riesgos geológicos, la CFI no aseguró que la toma de tierras se redujera al mínimo como lo requieren los objetivos de la ND5 y párrafo. 8. En particular, la CFI no se aseguró a sí misma que la empresa informó e incorporó los comentarios de los propietarios afectados para definir la extensión de tierras requerida tras la expansión de la zona de amortiguamiento geológico (cf. ND1, párr. 31).

3.5 Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de medios de subsistencia (4/4): Datos de referencia

Cuestiones planteadas por los reclamantes

- Reclamo de una indemnización inadecuada debido a un inventario de bienes inadecuado
- La presunta falta de asistencia para restaurar medios de subsistencia

Requisitos de la CFI

- “Cuando resulte inevitable el reasentamiento involuntario, ya sea a raíz de una expropiación o de un acuerdo negociado, [el cliente realizará] un censo ... para recopilar datos socioeconómicos de línea de base apropiados a fin de identificar a las personas que serán desplazadas por el proyecto, y determinar quiénes serán elegibles para recibir indemnización y asistencia (ND5, párr. 12)

Análisis y hallazgos de la CAO

En la planificación del reasentamiento, se requieren datos de referencia para identificar a las personas desplazadas y proporcionar una medida para el restablecimiento de los niveles socioeconómicos y medios de subsistencia.³⁶

La CAO reconoce que la CFI realizó una solicitud inicial para que su cliente detuviera la adquisición de tierras hasta que se elaborara un Plan de Restauración de Condiciones de Vida (PRCV) que cumpla con la ND5, incluida una evaluación socioeconómica de los hogares afectados y la clasificación de su nivel de vulnerabilidad. Esto estaba en línea con el requisito de la ND5 de que un cliente de la CFI “[preste] atención especial a los impactos en los pobres y vulnerables” (párr. 8). Sin embargo, la AFR confirmó en abril de 2018 que se recopilaron datos de referencia socioeconómicos limitados para los propietarios clasificados como no vulnerables.

La CAO considera que la CFI no aseguró que la empresa recopilara los datos de referencia apropiados, dada la necesidad de (a) aplicar criterios de vulnerabilidad a todos los propietarios afectados y (b) identificar y gestionar los impactos de la adquisición de tierras en todos los terratenientes afectados. Tras la identificación de este problema en la AFR, la CFI solicitó a la empresa que recopilara datos adicionales sobre quince familias posiblemente clasificadas erróneamente. Al momento de escribir este informe, este proceso aún no se ha completado.

³⁶ Nota de Orientación 35 a la ND5 de la CFI indica que “las normas socioeconómicas y medios de subsistencia de la población afectada idealmente deben medirse contra las condiciones de la línea de base de la población con anterioridad al reasentamiento y deben mejorarse o al menos restaurarse a los niveles precios al proyecto”.

3.6 Consulta y divulgación de información

Cuestiones planteadas por los reclamantes	Requisitos de la CFI
<ul style="list-style-type: none">• Reclamo de que se proporcionó información limitada sobre el proceso de adquisición de tierras.• Reclamo de que la empresa carece transparencia y accesibilidad con respecto a su proceso de valoración de las tierras, y que se dio un tiempo irrazonable para tomar una decisión informada sobre el precio ofrecido por el proyecto.	<ul style="list-style-type: none">• “El cliente emprenderá un proceso de consulta... basado en la divulgación previa... de información relevante, transparente, objetiva, significativa y fácilmente accesible... [en un formato que es] comprensible para las comunidades afectadas” (ND1, párr. 30).• “En el caso de proyectos que tengan impactos adversos significativos en las Comunidades Afectadas, el cliente realizará un proceso de consulta y participación informada (CPI) [que] implica un intercambio más profundo de perspectivas e información, y una consulta organizada e iterativa, que conduce a que el cliente incorpore al proceso de formulación de decisiones las opiniones de las Comunidades Afectadas sobre los asuntos que las afectan directamente” (ND1, párr. 31)• “La divulgación de información relevante y la participación de las Comunidades Afectadas [por el cliente] continuará durante la planificación, implementación, monitoreo, evaluación de los pagos de indemnización, actividades de restauración de medios de subsistencia y reasentamiento” (ND5, párr. 10)• La divulgación "debe realizarse con la debida antelación, de manera que todas las personas tengan tiempo suficiente para considerar sus opciones" (ND5, NO28)

Análisis y hallazgos de la CAO

Según explicó la empresa, los precios propuestos para la adquisición de las tierras se divulgaron y explicaron a los propietarios no vulnerables en una sola reunión. Si una oferta era rechazada en esta primera reunión, la empresa comenzaba los preparativos para la expropiación. El próximo contacto de la empresa con el propietario de las tierras sería la entrega de una notificación formal con una ventana de 8 días para reconsiderar la oferta antes de iniciar los procedimientos de expropiación. La empresa no tomó medidas adicionales para explicar los precios propuestos a los propietarios clasificados como no vulnerables, incluidos aquellos que no habían completado la educación básica. La empresa indicó que si los terratenientes tenían dificultades para comprender la documentación podían contratar abogados para que les explicaran.

En mayo de 2016, el IESMC informó a los prestamistas que la empresa no estaba proporcionando valoraciones por escrito a los propietarios que rechazaron la oferta inicial o que querían que sus abogados revisaran la valoración.

Los reclamantes informaron a la CAO que el enfoque de la empresa con respecto a la adquisición de tierras, incluidos los plazos cortos, el suministro limitado de información y la falta de espacio para la negociación, era intimidante.

La CAO considera que la CFI no aseguró que el proceso de adquisición de tierras de la empresa cumpliera con los requisitos de consulta y divulgación de la ND1 o ND5. La CFI no tenía ninguna garantía de que el proceso fuera transparente o comprensible sin un abogado. La CFI tampoco tenía la seguridad de que los plazos para la adquisición de tierras proporcionados por la empresa permitieran a los propietarios no vulnerables suficiente tiempo para considerar sus opciones antes de tomar una decisión.

3.7 Mecanismo de Reclamaciones

Cuestiones planteadas por los reclamantes

- Reclamo de que los procedimientos del Mecanismo de Reclamaciones y los períodos de tiempo no son claros, en particular los relacionados con las tierras.
- Reclamo de que no se brindó la oportunidad de discutir o negociar asuntos relacionados con las tierras como parte del MR.

Requisitos de la CFI

- “El cliente establecerá un Mecanismo de Reclamaciones para recibir los reclamos y facilitar su resolución... Se deberá procurar resolver las inquietudes a la brevedad empleando un proceso de consulta comprensible y transparente..., y sin costo” (ND1, párr. 35).
- El Mecanismo de Reclamaciones “permitirá al cliente recibir y resolver de manera puntual inquietudes específicas acerca de la indemnización y la reubicación,... incluyendo un mecanismo para interponer recursos, diseñado para resolver conflictos de manera imparcial” (ND5, párr. 11).

Análisis y hallazgos de la CAO

La CFI identificó debilidades en el Mecanismo de Reclamaciones (MR) del proyecto durante su revisión previa a la inversión. Posteriormente, la empresa mejoró su MR y se entendió que el MR revisado se aplicaría a todos los reclamos, incluso aquellos relacionados con la adquisición de tierras. Sin embargo, el MR revisado tenía debilidades porque: (a) no incluía la revisión imparcial de las valoraciones de las tierras; y (b) aún requería que los ex propietarios de tierras pagaran algunos costos legales asociados con la pérdida de las apelaciones, lo que contraviene el requisito de indemnización del costo total de reposición (que incluye los costos de transacción).

En mayo de 2016, el IESMC informó que la empresa no estaba manejando los reclamos relacionados con las expropiaciones a través del MR, y que dichos reclamos se manejaban por separado a través del departamento legal de la empresa. La empresa no intentó resolver los reclamos de los propietarios de tierras no vulnerables con respecto a la toma o el precio de las tierras, considerando que deberían ser manejados por los tribunales. La CFI no identificó esto como un problema que debía abordarse y concluyó que los casos de expropiación quedaban fuera del alcance del monitoreo del IESMC.

La CAO considera que la CFI no aseguró que los reclamos de indemnización por la tierra adquirida a los propietarios no vulnerables serían manejados a través de un Mecanismo de Reclamaciones como lo exige la ND5. Incluso después de que el IESMC informó sobre el manejo inadecuado de los reclamos, no hay pruebas de que la CFI haya requerido a la empresa que manejara los reclamos de manera consistente con los requisitos de la ND5 de un mecanismo de recurso diseñado para resolver las disputas de manera imparcial (véase el párrafo 11). Esto dio lugar a importantes retrasos en la resolución de los reclamos relacionados con la indemnización de los propietarios no vulnerables, a los que se les exigió pasar por largos procesos judiciales. Si bien la CAO observa que la mayoría de los reclamantes no vulnerables obtuvieron una mayor indemnización en los tribunales, la falta de un mecanismo de recurso imparcial que aplicara la ND5 significaba que las adjudicaciones no reflejaban necesariamente los requisitos de la ND5 de una indemnización por el costo total de reposición.

Conclusión y observaciones

Este informe de investigación de cumplimiento responde a dos reclamos sobre los impactos ambientales y sociales del PH Reventazón en Costa Rica, desarrollado por el cliente de la CFI, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Si bien los reclamos plantearon inquietudes relacionadas con una amplia gama de impactos ambientales y sociales, esta investigación únicamente considera: (a) la revisión y supervisión de la CFI del enfoque del proyecto en la adquisición de tierras, particularmente en relación con los propietarios que fueron clasificados como no vulnerables, y (b) los temas relacionados con la consulta, divulgación de información y manejo de reclamos.

Los reclamos de los residentes locales en 2016 afirman que el enfoque del PH Reventazón en la adquisición de tierras no cumplió los requisitos de la Norma de Desempeño 5 de la CFI (ND5) con respecto a la indemnización y asistencia adicional para los propietarios afectados y la minimización de la toma de tierras, y que esto llevó a procesos de expropiación injustos. Los reclamos también alegan que el PH Reventazón no ha cumplido los requisitos de divulgación, consulta y manejo de reclamos de la CFI.

Los propietarios "no vulnerables" representaron el 69% (43 de 62) de los hogares afectados por el proceso de adquisición de tierras para el proyecto. La CAO determinó que la adquisición de tierras de estas familias era una fuente de impacto significativo y requería que el cliente aplicara la Norma de Desempeño 5 sobre Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario (ND5).

La CAO reconoce la solicitud de la CFI a su cliente, en la etapa de revisión previa a la inversión, para que detuviera las adquisiciones de tierras hasta que desarrollara un Marco de Adquisición de Tierras y Reasentamiento Involuntario (MTRI) que cumpla con los requisitos de la ND5. La decisión de la CFI de exigir un Plan de Restauración de Condiciones de Vida (PRCV) completo como condición para el desembolso fue congruente con los requisitos del Marco de Sostenibilidad.

Sin embargo, durante su revisión previa a la inversión, la CFI no identificó problemas de cumplimiento asociados con la adquisición de tierras del proyecto de los propietarios no vulnerables. Estos incluían el enfoque de la empresa en estos propietarios de tierras, que favorecía el uso de procedimientos de expropiación legal, en lugar de acuerdos negociados. Además, la CFI no se aseguró de que el requisito de la ND5 de una indemnización por el costo total de reposición mencionado en el MPR estuviera respaldado por una metodología adecuada para que se pusiera en funcionamiento para el proyecto.

Los problemas de cumplimiento de la ND5 persistieron durante la supervisión del proyecto. La CFI era consciente de que la empresa dependía de la expropiación de la mayoría de los propietarios no vulnerables, pero no cuestionó este enfoque en el contexto de la preferencia de la ND5 por acuerdos negociados. La CFI era consciente de que la empresa había aumentado el tamaño de su toma de tierra debido a preocupaciones geológicas, pero no procuró asegurar de que esto se hiciera de manera que reflejara los requisitos de la ND5 de minimizar los impactos de la adquisición de tierras. La CFI también estaba al tanto de las preocupaciones con respecto al enfoque de la empresa con respecto a la valoración de las tierras, lo cual lleva a una posible indemnización insuficiente, según informó el IESMC. Sin embargo, la CFI no se aseguró si la metodología de valoración de la empresa era congruente con los requisitos de la ND5.

La auditoría de finalización de reasentamiento (AFR) brindó una última oportunidad para que la CFI identificara y corrigiera cualquier incumplimiento de los requisitos de la ND5. La AFR, completada en abril de 2018, identificó inquietudes con respecto a la adquisición de tierras de

propietarios no vulnerables. En particular, la AFR observó la falta de datos de referencia en relación con los propietarios de tierras no vulnerables, la falta de apoyo para restablecer los medios de subsistencia de estos hogares y la posibilidad de una indemnización insuficiente. La CFI argumentó que no había suficiente información para que la AFR llegara a esa conclusión de incumplimiento. En este contexto, la CFI informó a la CAO que supervisaría los resultados de los casos judiciales restantes y consideraría qué acción podría ser necesaria en una fecha posterior. Al momento de redactar este informe, la CFI estaba revisando la información proporcionada por la empresa para determinar si quince familias afectadas estaban mal clasificadas como no vulnerables.

En base a la evidencia disponible, incluidos los resultados de los casos de expropiación impugnados, los hallazgos del IESMC y los resultados de la AFR descritos anteriormente, la CAO considera que la CFI carece de garantías de que todos los propietarios de tierras desplazados fueron compensados por la pérdida de bienes al costo total de reposición y se les brindó otro tipo de asistencia para ayudarlos a mejorar o al menos recuperar sus medios de subsistencia como lo requiere la ND5. De acuerdo con la Norma de Desempeño 5, se requiere una revisión a nivel de hogar de la indemnización que se pagó y los impactos en los medios de subsistencia del programa de reasentamiento de la empresa en los hogares no vulnerables. En caso de que no se cumpla con la indemnización del costo total de reposición, se esperaría que la CFI colabore con el cliente para garantizar una indemnización y apoyo complementario cuando sea necesario para cumplir los requisitos de la ND5.

Una causa subyacente del incumplimiento identificado en este informe fue el enfoque de la CFI en los impactos de reasentamiento del proyecto en los hogares vulnerables, a costa de garantizar el cumplimiento en relación con el grupo de hogares (en este caso más grande) considerados no vulnerables. Dado este problema y los riesgos ambientales más amplios asociados con el proyecto, la CFI no realizó una revisión o supervisión adecuada de los impactos del reasentamiento del proyecto en los hogares considerados no vulnerables. El Marco de Sostenibilidad de la CFI proporciona un enfoque basado en el riesgo de los impactos ambientales y sociales con un foco en aquellos que son pobres o vulnerables. Sin embargo, esto no significa que los hogares considerados no vulnerables caen fuera del marco. Los objetivos de la ND5 y el requisito de una indemnización al costo total de reposición se aplican por igual a los hogares vulnerables y no vulnerables.

A la luz de los hallazgos de este informe, la CAO mantendrá abierta esta investigación para su monitoreo y emitirá un informe de monitoreo a más tardar un año después de la publicación de esta investigación. La CAO monitoreará la situación hasta que las medidas que tome la CFI aseguren a la CAO que se abordan los hallazgos de incumplimiento.

Anexo: Resumen de los hallazgos de la CAO

Enfoque en la adquisición de tierras y restauración de los medios de subsistencia
<i>Proceso de negociación y expropiación</i>
<p>La CAO considera que la revisión de la CFI pasó por alto el riesgo de que la empresa dependería del uso continuo de la expropiación para completar su programa de adquisición de tierras a expensas de negociar acuerdos. La revisión de la CFI también careció de un análisis de la ley de expropiación del ICE contra los requisitos de la ND5, como lo requieren los párrafos 30-31 de la ND5. De particular preocupación fueron las disposiciones de la ley nacional que permitieron al ICE tomar posesión de las tierras antes de pagar una indemnización, y sin la oportunidad de alcanzar acuerdos negociados (cf. ND5, párrafos 3 y 9). La CAO también considera que, a pesar del creciente número de recursos contra la expropiación y el proceso de adquisición de tierras, a medida que avanzaba la construcción del proyecto, la CFI no tomó medidas para alentar que se evitara la expropiación como lo exige la ND5, párr. 3.</p>
<i>Precios de las tierras</i>
<p>La CAO considera que la CFI no aseguró si la metodología de fijación de precios de las tierras desarrollada en el FPR y el PRCV cumplía el requisito de la ND5 de "una indemnización por la pérdida de bienes al costo total de reposición y otra asistencia" (párr. 9). Si bien se previeron formas adicionales de asistencia para los propietarios de tierras vulnerables, el enfoque de la empresa en los precios de las tierras para los grupos no vulnerables se basó en estimaciones de los valores de las tierras en el mercado y, contrario a los objetivos de la ND5, la CFI no se aseguró de que la metodología utilizada incluyera el valor de reposición y la asistencia adicional diseñada para garantizar que los propietarios de tierras desplazados no quedaban en una peor situación.</p> <p>La CAO además considera que a medida que avanzaba el programa de adquisición de tierras, y pese a las preocupaciones planteadas debido a la falta de indemnización por los propietarios afectados, el IESMC y la AFR, la CFI no exigió a su cliente que implementara medidas correctivas para garantizar que los propietarios afectados clasificados como no vulnerables serían indemnizados por la pérdida de bienes al costo total de reposición, según la ND5, párr. 9. Esto da lugar al riesgo de una indemnización insuficiente sistémica contraria a los requisitos de la ND5.</p>
<i>Extensión de la toma de tierras</i>
<p>La CAO considera que cuando la empresa buscó tierras adicionales para la gestión de los riesgos geológicos, la CFI no se aseguró de que la toma de tierras se redujera al mínimo como lo requieren los objetivos de la ND5 y párr. 8. En particular, la CFI no se aseguró si la empresa informó e incorporó los comentarios de los propietarios afectados para definir la extensión de las tierras requeridas tras la expansión de la zona de amortiguamiento geológico (cf. ND1, párr. 31).</p>
<i>Datos de referencia</i>
<p>La CAO considera que la CFI no aseguró si la empresa recopilaba datos de referencia adecuados, dada la necesidad de (a) aplicar los criterios de vulnerabilidad a todos los propietarios afectados; y (b) identificar y gestionar los impactos de la adquisición de tierras en todos los propietarios afectados. Luego de la identificación de este problema en la AFR, la CFI solicitó a la empresa que recopilara datos adicionales sobre quince familias posiblemente mal clasificadas. Al momento de escribir este informe, este proceso aún no se ha completado.</p>

Consulta y divulgación de información

La CAO considera que la CFI no aseguró si el proceso de adquisición de tierras de la empresa cumplía los requisitos de consulta y divulgación de la ND1 o ND5. La CFI no tenía ninguna garantía de que el proceso era transparente o comprensible sin un abogado. La CFI tampoco tenía la seguridad en cuanto a si los períodos de tiempo para la adquisición de tierras proporcionados por la empresa permitían a los propietarios no vulnerables tiempo suficiente para considerar sus opciones antes de tomar una decisión.

Mecanismo de Reclamaciones

La CAO considera que la CFI no aseguró si los reclamos de indemnización por las tierras adquiridas a los propietarios no vulnerables serían abordados a través de un Mecanismo de Reclamaciones como lo exige la ND5. Incluso después de que el IESMC informó sobre el manejo inadecuado de los reclamos, no hay pruebas de que la CFI haya requerido a la empresa que manejara los reclamos de manera congruente con los requisitos de la ND5 mediante un mecanismo de recurso diseñado para resolver las disputas de manera imparcial (véase el párrafo 11). Esto dio lugar a importantes retrasos en la resolución de los reclamos relacionados con la indemnización de los propietarios no vulnerables, a los que se les exigió pasar por largos procesos judiciales. Si bien la CAO observa que la mayoría de los reclamantes no vulnerables obtuvieron una indemnización superior en los tribunales, la falta de un mecanismo de recurso imparcial que aplicara los requisitos de la ND5 significa que las adjudicaciones no reflejaban necesariamente los requisitos de la ND5 de una indemnización por el costo total de reposición.